E. H. CARR

VINTE ANOS DE CRISE 1919 - 1939

COLEÇÃO
CLÁSSICOS IPRI

A reflexão sobre a temática das relações internacionais está presente desde os pensadores da antigüidade grega, como é o caso de Tucídides. Igualmente, obras como a *Utopia*, de Thomas More, e os escritos de Maquiavel, Hobbes e Montesquieu requerem, para sua melhor compreensão, uma leitura sob a ótica mais ampla das relações entre estados e povos. No mundo moderno, como é sabido, a disciplina Relações Internacionais surgiu após a Primeira Guerra Mundial e, desde então, experimentou notável desenvolvimento, transformando-se em matéria indispensável para o entendimento do cenário atual. Assim sendo, as relações internacionais constituem área essencial do conhecimento que é, ao mesmo tempo, antiga, moderna e contemporânea.

No Brasil, apesar do crescente interesse nos meios acadêmico, político, empresarial, sindical e jornalístico pelos assuntos de relações exteriores e política internacional, constata-se enorme carência bibliográfica nessa matéria. Nesse sentido, o IPRI, a Editora Universidade de Brasília e a Imprensa Oficial do Estado de São Paulo estabeleceram parceria para viabilizar a edição sistemática, sob a forma de coleção, de obras básicas para o estudo das relações internacionais. Algumas das obras incluídas na coleção nunca foram traduzidas para o português, como *O Direito da Paz e da Guerra* de Hugo Grotius, enquanto outros títulos, apesar de não serem inéditos em língua portuguesa, encontram-se esgotados, sendo de difícil acesso. Desse modo, a coleção *CLÁSSICOS IPRI* tem por objetivo facilitar ao público interessado o acesso a obras consideradas fundamentais para o estudo das relações internacionais em seus aspectos histórico, conceitual e teórico.

Cada um dos livros da coleção contará com apresentação feita por um especialista que situará a obra em seu tempo, discutindo também sua importância dentro do panorama geral da reflexão sobre as relações entre povos e nações. Os *CLÁSSICOS IPRI* destinam-se especialmente ao meio universitário brasileiro que tem registrado, nos últimos anos, um expressivo aumento no número de cursos de graduação e pós-graduação na área de relações internacionais.

Coleção *Clássicos IPRI*

Tucídides
"História da Guerra do Peloponeso"
Prefácio: Hélio Jaguaribe

E. H. Carr
"Vinte Anos de Crise 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais"
Prefácio: Eiiti Sato

J. M. Keynes
"As Consequências Econômicas da Paz"
Prefácio: Marcelo de Paiva Abreu

Raymond Aron
"Paz e Guerra entre as Nações"
Prefácio: Antonio Paim

Maquiavel
"Escritos Selecionados"
Prefácio e organização: José Augusto Guilhon Albuquerque

Hugo Grotius
"O Direito da Guerra e da Paz"
Prefácio: Celso Lafer

Alexis de Tocqueville
"Escritos Selecionados"
Organização e prefácio: Ricardo Velez Rodrgues

Hans Morgenthau
"A Política entre as Nações"
Prefácio: Ronaldo M. Sardenberg

Immanuel Kant
"Escrtos Políticos"
Prefácio: Raimundo Faoro

Samuel Pufendorf
"Do Direito Natural e das Gentes"
Prefácio: Tércio Sampaio Ferraz Júnior

Carl von Clausewitz
"Da Guerra"
Prefácio: Domício Proença

G. W. F. Hegel
"Textos Selecionados"
Organização e prefácio: Franklin Trein

Jean-Jacques Rousseau
"Textos Selecionados"
Organização e prefácio: Gelson Fonseca Jr.

Norman Angell
"A Grande Ilusão"
Prefácio: Carlos Henrique Cardim

Thomas More
"Utopia"
Prefácio: João Almino

"Conselhos Diplomáticos"
Vários autores
Organização e prefácio: Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Emerich de Vattel
"O Direito das Gentes"
Tradução e prefácio: Vicente Marotta Rangel

Thomas Hobbes
"Textos Selecionados"
Organização e prefácio: Renato Janine Ribeiro

Abbé de Saint Pierre
"Projeto para uma Paz Perpétua para a Europa"
Saint Simon
"Reorganização da Sociedade Européia"
Organização e prefácio: Ricardo Seitenfuss

Hedley Bull
"A Sociedade Anárquica"
Prefácio: Willians Gonçalves

Francisco de Vitoria
" De Indis et De Jure Belli"
Prefácio: Fernando Augusto Albuquerque Mourão

E. H. CARR

VINTE ANOS DE CRISE 1919 - 1939

Uma introdução ao estudo das relações internacionais

Prefácio:
Eiiti Sato

Editora Universidade de Brasília
Edições Imprensa Oficial de São Paulo
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Título original: *The Twenty Years Crisis. 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations.*
Publicado originalmente em 1939 pela Macmillam & Co. Ltd., London, and St. Martin's Press Inc. New York.

Editora Universidade de Brasília
SCS Q. 02 bloco C nº. 78, 2º. andar
70300-500 Brasília, DF

Equipe técnica:
EIITI SATO (Planejamento editorial); EUGÊNIA DÉ CARLI DE ALMEIDA (Edição gráfica); RAINALDO AMANCIO E SILVA (Programação visual)

Impressão e acabamento:
QUICK PRINT LTDA.

CARR, Edward Hallett, 1892-1982
C311t Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais.
Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
2ª. edição setembro, 2001.
xxviii, 305 p., 23 cm – (Clássicos IPRI, 1)

Título original: *The Twenty Years Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations.*

ISBN: 85-230-0635-4

1 – Política Internacional; 2 – Relações Internacionais; I. Título. II. Série.

CDU – 327

Aos construtores da
Paz Vindoura

"Os filósofos elaboram leis imaginárias para comunidades imaginárias, e seus discursos são como estrelas que dão pouca luz por estarem muito altas."

FRANCIS BACON, *On the Advancement of Learning.*

"Os caminhos para o poder humano e para o conhecimento humano correm lado a lado e são quase os mesmos; não obstante, por conta do inveterado e pernicioso hábito de insistir nas abstrações, é mais seguro começar e desenvolver as ciências dos fundamentos que têm relação com a prática, e deixar a parte ativa ser como o selo que se imprime e determina a contrapartida contemplativa".

Idem, *Novum Organum.*

SUMÁRIO

PREFÁCIO À NOVA EDIÇÃO BRASILEIRA

EIITI SATO[1]

NESTA breve apresentação, não cabe tentar explicar a obra de E. H. Carr ou discutir suas principais teses. Essas são tarefas que o leitor poderá realizar e desfrutar por si mesmo. Procurar-se-á apenas situar no tempo o trabalho desenvolvido por E. H. Carr e analisar seu significado para a reflexão sobre o estudo das relações internacionais na modernidade.

VINTE ANOS DE CRISE: *A OBRA E SEU TEMPO*

Um certo paralelismo poderia ser identificado entre o que o *Ensaio sobre a População* escrito em 1798 por Malthus teria representado para a Economia e os *Vinte Anos de Crise* de E. H. Carr para os estudos sobre Relações Internacionais. Ainda nos anos de consolidação da moderna ciência da economia, Malthus chamou a atenção para a noção de que havia limites para o crescimento econômico e essa conclusão resultava não de uma nova teoria, mas da aplicação de conceitos e categorias presentes em Adam Smith. As conhecidas conclusões do *Ensaio* a respeito da evolução desequilibrada do crescimento das populações e dos meios para alimentar esse crescimento derivavam de uma inevitável interpretação da noção do princípio dos rendimentos decrescentes e fizeram os economistas de seu tempo vislumbra-

[1] Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

rem uma perspectiva muito menos otimista do que as de Adam Smith e Condorcet. Essa interpretação oferecida por Malthus teria influenciado seu contemporâneo David Ricardo levando-o a chamar a economia de ciência funesta. De modo semelhante, *Vinte Anos de Crise*, mais do que uma interpretação do cenário internacional do entre-guerras fundamentada nos pressupostos do realismo, constituiu-se numa obra que evidencia como a sucessão de eventos, decisões e crenças evoluem para um conflito inevitável entre as grandes potências. É impossível a sua leitura sem o sentimento angustiante parecido com aquele de que somos tomados quando assistimos no teatro a uma tragédia grega clássica: o destino vai, inexoravelmente, urdindo sua trama até o desfecho trágico. Os indivíduos, fossem eles heróis ou reis, nada podiam fazer para evitar que o destino traçado pelos deuses se cumprisse. Laio, tentando evitar que o terrível destino previsto para seu filho se cumprisse, entrega Édipo, recém-nascido, a um servo para que seja sacrificado longe de seus olhos sem saber que, com isso, estava justamente preparando as condições para que a sorte traçada pelos deuses se cumprisse.

Os fenômenos internacionais, obviamente, estão conectados com as políticas nacionais, mas no entre-guerras tornava-se claro, como mostra *Vinte Anos de Crise*, que o potencial de conflito e de cooperação presente no meio internacional emergia de um complexo jogo de forças que transcendia a compreensão dos homens, mesmo da grande maioria das lideranças e estadistas mais bem informados. Um jogo de forças onde políticas nacionais, individualmente tomadas, pouco podiam fazer para mudar o curso dos acontecimentos.

Na verdade, os pontos de vista enunciados por E. H. Carr não constituíam, em sua essência, novidades. O realismo como percepção dos fenômenos políticos é uma matriz muito antiga. Traços dessa matriz podem ser encontrados nos escritos da antigüidade e também em pensadores que viveram há séculos nos impérios do Oriente. Por outro lado, na tradição ocidental mais

recente, Hobbes, Maquiavel e Rousseau já haviam produzido densas reflexões sobre as dificuldades de harmonizar perspectivas freqüentemente conflitantes derivadas da tendência própria da natureza humana de confundir o mundo perfeito que se deseja com o mundo imperfeito em que se vive. As atitudes diante das dificuldades de compreender e harmonizar poder e virtude; entre arranjos desejados e as limitações impostas pela realidade normalmente envolvem muito mais do que a fria análise racional. Essas questões inevitavelmente afetam as crenças, o quadro de valores e as expectativas mais profundas tomadas individual e coletivamente. Essa é a razão porque de tempos em tempos surgem pensadores que, a despeito da reprovação de seus contemporâneos e a despeito até mesmo de suas próprias crenças e preferências, mostram aspectos indesejados de uma realidade. Geralmente, a atitude da sociedade diante de obras desse tipo é semelhante à da mulher que olha o espelho e não gosta do que vê e, por essa razão, o evita e alimenta verdadeira antipatia por esse objeto que, incomodamente, teima em mostrar rugas e outras imperfeições indesejadas.

Vinte Anos de Crise não é uma obra teórica, mas sim um esforço de interpretação de uma realidade conturbada e perturbadora que era o mundo dos anos do entre-guerras. As categorias teóricas são instrumentos que ajudam a entender essa realidade, organizando e dispondo os fatos e as possibilidades. Essa é, na verdade, uma característica comum às obras que permanecem. O objetivo primário da obra era o de oferecer uma possível explicação para a condição de instabilidade e insegurança da política internacional e também uma crítica às percepções correntes manifestas em atitudes e ações políticas que, sucessivamente, se revelavam inadequadas por não reconhecerem as dimensões mais incômodas da realidade econômica, política e social.

Para efeito do melhor entendimento da obra, o primeiro aspecto a ser lembrado são alguns dados biográficos básicos que

nos ajudam a situar o autor no contexto de seu tempo. Edward Hallett Carr nasceu em 1892 e foi educado na Universidade de Cambridge onde se graduou com distinção em estudos clássicos. A eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, interrompeu seus estudos e serviu de motivação para ingressar na carreira diplomática, levando-o a integrar a delegação britânica na Conferência de Paz de Versailles (1919). Voltou para a academia em 1936 como professor da cátedra Woodrow Wilson de Política Internacional da University College of Wales, em Aberystwyth. A obra *Vinte Anos de Crise. 1919-1939* data desse período, tendo sido publicada em setembro de 1939, logo após a invasão da Polônia por Hitler e a declaração de guerra à Alemanha feita pela Inglaterra. Ao tempo da Segunda Guerra Mundial, tornou-se editor adjunto do *The Times*, permanecendo em Londres até 1953. Em seguida voltou à vida acadêmica, desta feita para a Universidade de Cambridge, onde passou a dedicar-se ao estudo da história da Rússia Soviética. Esses estudos resultaram na publicação de 14 volumes que tratam exaustivamente do tema e, apesar da dimensão verdadeiramente hercúlea dessa obra, a grande notoriedade de E. H. Carr sempre ficou associada ao *Vinte Anos de Crise*. Fato semelhante havia ocorrido com Maquiavel em relação ao *Príncipe* e com Malthus e o seu *Ensaio sobre a População*; ambos escreveram obras muito mais alentadas, mas foram essas obras, sem nenhuma preocupação de pesquisa e erudição no sentido acadêmico, escritas num impulso derivado de um forte estímulo oriundo da observação de seu meio, que lhes valeu a notoriedade. E. H. Carr faleceu em 1982, aos 90 anos de idade.

Afirmações a respeito das dificuldades de compreensão das épocas em que ocorrem mudanças significativas deixaram de ser feitas pelos analistas tanto em razão de seu conteúdo bastante óbvio quanto, principalmente, porque há muito que as instituições em todas as especialidades vêm registrando sucessivas "décadas de grandes transformações". Declarações de pensadores, que pomposamente declaram o "fim de uma era" ou o "início de

um novo tempo", deixaram de atrair a atenção até mesmo do público em geral por terem se tornado demasiadamente triviais. Nesse sentido, parece uma maneira pouco atraente ancorar estas considerações sobre *Vinte Anos de Crise* nas relações entre seu conteúdo e as grandes mudanças vividas pelo mundo ao tempo em que foi produzido. Neste caso, contudo, essa relação revela-se uma dimensão absolutamente essencial para a exata compreensão do sentido e do alcance da obra.

E. H. Carr nasceu e foi educado em plena época Vitoriana. Pode-se afirmar, como os historiadores fartamente já o fizeram, que, no quarto de século que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, os fundamentos do poder econômico e político da Grã-Bretanha já se encontravam em franca decadência, entretanto, inegavelmente, a era Vitoriana foi o período de maior esplendor do prestígio britânico no mundo. A Rainha Vitória foi coroada em 1837 e reinou até 1901. Na economia, ao longo desse período, o padrão ouro estendeu a importância da libra esterlina para todos os continentes e, em Londres, era possível comprar desde seda da China e especiarias da Índia até pau-brasil, algodão e trigo vindos das Américas. Londres tornara-se também o centro das finanças mundiais, fornecendo fundos para ferrovias, mineração e toda sorte de atividades de produção e comércio desenvolvidas em praticamente todas as regiões do mundo. Na política, a esquadra inglesa e o *House of Parliament* eram sinônimos de ordem e poder, sendo respeitados e admirados mesmo por aqueles que não nutriam a menor simpatia pela Grã-Bretanha. Nas letras, nomes como os de Dickens, Kipling, ou das irmãs Bronte haviam se tornado universais com suas obras sendo traduzidas e publicadas em todos os centros cultos do mundo. Nas artes, nas ciências e nas práticas econômicas e políticas as instituições britânicas eram copiadas ou estendidas a outras partes do mundo pelo sistema colonial, pela imprensa e pela intensificação das relações econômicas com os mais longínquos e exóticos países e culturas. O padrão ouro, assentado

sobre a libra esterlina, era apenas o símbolo mais visível desse prestígio. Em síntese, a era Vitoriana viu a Grã-Bretanha tornar-se sinônimo de poderio, estabilidade e segurança. Foi esse o mundo em que E. H. Carr nasceu, viveu sua juventude e viu declinar rapidamente na sua maturidade.

Para a grande maioria dos ingleses, incluindo-se aí os estadistas, a imprensa e mesmo os estudiosos, esse processo não era apenas doloroso, era incompreensível. A idéia de que a velha Inglaterra pudesse deixar de ser o "centro do mundo", provavelmente poderia até ser expressada, mas dificilmente aceita. A astronomia pode mostrar que é perfeitamente possível ocorrer o desaparecimento do Sol, mas admitir a sua ocorrência e imaginar uma nova realidade decorrente desse fato é algo radicalmente diferente.

Dessa forma, afigura-se equivocado o entendimento de que a Primeira Guerra Mundial tenha se constituído no evento que marcou o fim do século XIX. A obra de E. H. Carr, apesar de não mencionar claramente essa questão, evidencia de forma como nenhuma outra análise o havia feito que, de fato, a ordem do século XIX somente vai ter seu fim com a Segunda Guerra Mundial. A Primeira Guerra Mundial foi tão somente a crise que marcou o início da agonia do século XIX, uma agonia que haveria de se estender por vinte anos. "A real crise do mundo moderno é o colapso final e irrevogável das condições que tornaram possível a ordem do século dezenove. A antiga ordem não pode ser restaurada, e uma drástica mudança de perspectiva é inevitável", argumenta E. H. Carr.[2] Com efeito, terminada a guerra, o grande projeto das grandes potências passou a ser a volta à ordem do século XIX e não a busca de novos arranjos. Em 1919, a grande novidade era, sem dúvida, a Liga das Nações mas, como mostra E. H. Carr, além da ausência formal dos Estados Unidos, a política internacional continuou sendo conduzida basica-

[2] E. H. Carr, *Vinte Anos de Crise*, pág. 332

mente dentro dos padrões do século XIX, tanto no âmbito da própria Liga quanto nas iniciativas tomadas à margem dos órgãos da entidade recém-criada. Cada potência tinha seus próprios objetivos e cabia a elas, individualmente, empregar os meios de que dispusessem para implementá-los.

De um ponto de vista mais geral, a recuperação econômica foi conduzida a partir do pressuposto de que a volta à ordem do pré-guerra seria suficiente e esse fato é bastante revelador de um aspecto central percebido por E. H. Carr: para a imensa maioria das pessoas, fossem elas lideranças destacadas ou estudiosos, continuava difícil compreender que a Primeira Guerra Mundial havia sido não apenas um evento dramático localizado no tempo, mas que era também parte do processo de agonia da ordem econômica e política do século XIX. Era preciso, ainda que com tristeza, reconhecer que aquele mundo, aparentemente ordenado e seguro, estava definitivamente condenado apenas a ser uma doce lembrança de uma *belle époque*. Nesse quadro, os esforços de reconstrução foram entendidos tanto como investimentos para recompor a infra-estrutura econômica física destruída ou danificada pela guerra quanto como a retomada das práticas e instituições do pré-guerra. O retorno ao padrão ouro tornou-se o principal símbolo dessa volta à ordem do século XIX.

O verdadeiro fim do século XIX

Após a Conferência de Paz de Versailles, o esforço de restauração da ordem econômica que havia vigorado nos anos que precederam a Primeira Guerra Mundial revela muitos aspectos importantes que explicam, inclusive, a grande crise da década de 30. Na percepção da grande maioria das lideranças políticas e econômicas, a ordem liberal, na forma praticada no século XIX, havia produzido estabilidade e crescimento econômico e, em conseqüência, não viam motivos para que outras fórmulas fossem procuradas.

Na década de 20, a tentativa de se restaurar o padrão ouro significava não apenas uma questão de se estabelecer uma ordem monetária e, assim, retomar o comércio e os investimentos internacionais. Para a imensa maioria, significava pura e simplesmente que, uma vez terminada a guerra, agora era a hora de se voltar à vida "normal". Aldcroft relata que "o desejo... (pela estabilidade) se identificava com a desvairada tentativa de se restaurar o Padrão Ouro; tão grande era a fé na virtude dos 'anos dourados' do passado recente que estadistas e administradores estavam dispostos a devotar a maior parte de suas energias, durante os anos 20, para a restauração do sistema".[3] No entanto, muitas modificações importantes haviam ocorrido, ou estavam em curso, criando um ambiente econômico completamente diferente, para o qual, a antiga ordem haveria de se revelar inadequada. Uma dessas inadequações fundamentais referia-se ao fato de que a guerra havia acentuado o declínio relativo da Grã-Bretanha e aumentado a supremacia americana.

Os Estados Unidos haviam se tornado o maior produtor de bens industriais e o maior exportador de capitais, além de continuar sendo também o maior produtor de bens primários. Esse fato trouxe várias conseqüências importantes. Em termos financeiros, o peso dessa enorme economia desenvolvendo uma política autônoma, bem ao gosto de sua tradição de isolacionismo, que se manifestara no plano político pela não participação na Liga das Nações, era por si só um fator de desestabilização ou, na expressão de Cleveland, fazia dos Estados Unidos "um touro se movendo na loja de porcelanas do sistema monetário do mundo".[4]

Outro efeito da ascensão dos Estados Unidos foi a formação de dois blocos econômicos distintos na economia mundial: a área da libra e a área do dólar. Havia ainda uma terceira área, bem menos expressiva, formada na Europa sob a liderança da França. A área do dólar já compreendia a maior parte do hemis-

[3] D. H. Aldcroft, *From Versailles to Wall Street*, p.3

[4] H.v.B.Cleveland, *The International Monetary System in the Interwar Period*, p.43

fério ocidental, cujas relações comerciais e financeiras dependiam basicamente dos Estados Unidos.[5] Políticas nacionalistas nesses países líderes se transmitiam às diferentes economias ligadas a cada área monetária.

Nesse ambiente, autores como Cleveland argumentam que as políticas monetárias desenvolvidas nos anos 20 e princípios da década de 30 constituíram fator da maior importância no desencadeamento da Grande Depressão.[6] O argumento de Cleveland parte da idéia de que, enquanto (ou porque) cada país líder estava tentando restaurar o padrão ouro por diferentes razões, cada um, especialmente nos fins dos anos 20, estava desenvolvendo algum tipo de aperto na política monetária e acumulando ouro. Por exemplo, a Inglaterra estava tentando restabelecer a posição desfrutada antes de 1914 e, ao mesmo tempo, procurava compatibilizar essa política com o crescente desemprego que assolava importantes setores industriais exportadores. A França tentava manter o poder de compra do franco francês e não se sentia nada à vontade para estabelecer paridades fixas em relação à libra ou ao dólar. No final da década de 20, a porcentagem de cobertura em ouro das emissões do Banco da França subiram de 38% em dezembro de 1928 para 47% no ano seguinte e continuou a subir até dezembro de 1932, quando atingiu a proporção de 77%.[7] A Alemanha, por sua vez, depois da reforma monetária de 1924 obrigava-se a manter um nível de reservas em ouro da ordem de 40% das emissões do Reichbank. Os Estados Unidos, principalmente a partir de 1928, preocupados com a especulação em seu mercado de ações, desenvolviam uma política sistemática de restrição ao crédito e esterilização do ouro. O resultado, obviamente, não poderia ser outro a não ser a instabilidade e a política monetária predatória.

---

[5] A formação desses blocos é analisada principalmente do ponto de vista das mudanças na distribuição do poder por B.M.Rowland em *Preparing the American Ascendancy: the Transfer of Economic Power from Britain to the United States.*
[6] H.v.B.Cleveland, *The International Monetary System in the Interwar Period.* op. cit.
[7] J.L.Kooker, *French Financial Diplomacy: the Interwar Years*, p.106

Nesse quadro, a cooperação econômica internacional, conduzida essencialmente de modo informal, sem nenhum mecanismo que articulasse as economias de modo institucionalizado constituía um aspecto central da incapacidade do padrão ouro para proporcionar estabilidade à nova economia internacional, fruto do próprio sucesso da ordem liberal do século XIX. Como E. H. Carr destaca com muita propriedade em sua análise, o entendimento de que não havia necessidade de qualquer instrumento para conter as inevitáveis pressões sobre as moedas e sobre os fluxos financeiros e comerciais decorrentes das variações dos ciclos econômicos vinha da fé liberal que acompanhou a expansão econômica ao longo do século XIX.

Com efeito, as virtudes do "*laissez faire*" tinham sua perfeita expressão no padrão ouro, onde até mesmo uma espécie de versão monetária da "mão invisível" aparecia na forma do "ajuste automático." A Comissão Cunliffe, estabelecida pelo Governo Britânico para estudar as questões cambiais e monetárias que haveriam de surgir depois da guerra, entre outras conclusões, justificava sua recomendação no sentido da volta ao padrão ouro argumentando que o padrão ouro trazia implícito em seu funcionamento um mecanismo de ajustamento chamado de *price-specie-flow mechanism*. Descrevendo esse mecanismo, o Relatório Cunliffe dizia que, no padrão ouro, as economias ajustam-se automaticamente, que déficits e superávits no balanço de pagamentos produziam, respectivamente, a diminuição ou o aumento de ouro monetário que, em conseqüência, levariam à redução ou à elevação na quantidade de moeda circulante, produzindo variações equivalentes na demanda interna e nas importações.[8]

Uma vez que se acreditava na existência dessa virtude inerente ao padrão ouro, tornava-se desnecessária qualquer instituição que, formalmente, zelasse pela administração do sistema monetário internacional e, aos países, portanto, bastaria tomar as medidas necessárias à sua rápida incorporação ao sistema

[8] Ver A. I. Bloomfield (*Short-term Capital Movements under the Pre-1914 Gold Standard*, 1963).

monetário internacional que renascia. Desse modo, desde que integrados ao padrão ouro, as economias, automaticamente se ajustariam ao comportamento do mercado que poderia, eventualmente, apresentar oscilações ou dificuldades no curto prazo decorrentes das variações nos ciclos econômicos, mas mantendo sempre a tendência de crescimento no longo prazo.

A crença nessas virtudes inerentes ao padrão ouro decorria das boas lembranças deixadas pela experiência vivida ao longo do período em que vigorou como elemento central da ordem econômica internacional. O padrão ouro, cujo funcionamento havia sido interrompido com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, passara a ser oficialmente adotado a partir da década de 1870 e, no início do novo século, as principais economias já haviam se incorporado a esse padrão monetário internacional. Na avaliação geral, o período compreendido entre 1870 e 1914 havia sido marcado pela estabilidade e pelo crescimento. Assim, acreditava-se que, em razão do padrão ouro, ao longo de quase meio século, a economia internacional havia se comportado satisfatoriamente, com os ciclos econômicos se sucedendo sem que períodos de recessão se transformassem em crises. Mesmo a longa recessão do final do século, caracterizada por muitos como Grande Depressão, não teve, nem de longe, o mesmo significado da crise da década de 1930[9].

Apesar do entusiasmo que cercou o esforço de restauração do padrão ouro, a maioria dos estudos feitos posteriormente sobre o período aponta para o fato de que a economia internacional do século XIX havia funcionado relativamente bem, basicamente porque os espaços econômicos ainda não haviam sido todos ocupados, isto é, nem os mercados haviam se esgotado e nem os mecanismos institucionais haviam sido totalmente explorados. A liquidez internacional e a capacidade de garantir a conversibilidade da libra, a principal moeda do sistema do pa-

[9] S. B. Saul discute essa recessão do final do século XIX argumentando nesse mesmo sentido (*The Mith of the Great Depression, 1873-1896*. Macmillan, 1969).

drão ouro anterior a 1914, por exemplo, eram sustentadas tanto pela ação cooperativa informal de outros governos quanto pelos recursos gerados no âmbito do sistema imperial britânico que, de várias maneiras, transferia para o Banco da Inglaterra os saldos necessários à manutenção da estabilidade do sistema. M. de Cecco analisa como, apesar das fraquezas e vulnerabilidades da principal economia do sistema, o padrão ouro e a economia internacional se mantinham estáveis até 1914.[10]

Alguns indicadores ilustram como o declínio relativo do poderio britânico ocorria de maneira inexorável do ponto de vista estrutural, sendo apenas mascarado por um equilíbrio macroeconômico que era, apesar de difícil de ser mantido no longo prazo, bastante estável no curto prazo, desde que não houvesse uma crise de proporções significativas. Paul Kennedy[11] mostra que a indústria britânica que, em 1880, representava 22,9% da produção industrial do mundo, em 1913, havia declinado para 13,6% enquanto a Alemanha, no mesmo período, havia passado de 8,5% para 14,8%, ultrapassando, portanto, a Inglaterra. Os Estados Unidos, no entanto, constituíam o caso mais dramático. Depois da Guerra Civil, evoluíram rapidamente a ponto de se tornarem a maior economia do mundo já na virada do século. Em termos de participação na produção industrial do mundo, entre 1880 e 1913, os Estados Unidos passaram de 14,7% para nada menos do que 32,0%. Esses dados são bastante ilustrativos do fato de que, ao mesmo tempo em que ocorria a disseminação formal do padrão ouro pelas principais economias, a Grã-Bretanha já vinha apresentando sinais de que, estruturalmente, sua posição internacional tendia a ser cada vez mais problemática.

Grandes e continuados déficits caracterizavam sua balança comercial, apesar da substancial ajuda proporcionada pelo sistema imperial, onde se destacava a Índia, que compensava gran-

[10] M. de Cecco, *The International Gold Standard. Money and Empire.* Frances Pinter, Londres, 1984

[11] P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, p. 259

de parte desses déficits. Do ponto de vista do equilíbrio das contas nacionais como um todo, essa visível perda de competitividade da economia britânica era, no entanto, mais do que compensada pela venda serviços. A frota mercante e o prestígio de sua marinha de guerra continuavam a proporcionar enorme vantagem na venda de frete e de seguros e, além disso, nas finanças internacionais, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha respondia por 44% de todos os investimentos internacionais, que perfaziam um valor total próximo de £ 9.350 milhões. Essa enorme massa de fundos investidos no exterior tornavam a conta de juros e dividendos o principal item de receita de divisas da economia britânica. Desse modo, em grande medida, a posição declinante da Grã-Bretanha, onde a perda de competitividade de sua indústria era um fato facilmente constatado, não aparecia de maneira clara para analistas e governantes, que olhavam com muito mais atenção as contas externas em seu conjunto. Na verdade, ainda em 1914, o balanço de pagamentos apresentava-se superavitária em mais de £ 200 milhões, apesar de um déficit comercial da ordem de £ 62 milhões. Nesse quadro, a Grande Guerra teve um papel importante ao submeter esse frágil equilíbrio da economia britânica ao duro teste de uma crise que expunha de modo dramático as incongruências entre instituições e práticas consolidadas e a nova realidade que emergia de transformações estruturais em curso.

Com efeito, além de consumir parcela substancial de recursos, a guerra reduziu drasticamente os fluxos de comércio e dos serviços associados a esses fluxos. Ao prejudicar diretamente os transportes marítimos, o mercado de seguros e as finanças internacionais, a guerra produziu um efeito verdadeiramente devastador sobre a posição internacional da economia britânica uma vez que as dificuldades derivadas da perda de competitividade industrial não mais poderiam ser compensadas pelas receitas obtidas com a venda de serviços associados ao comércio e com os juros e dividendos resultantes dos fundos investidos no exteri-

or, que foram, em sua maior parte repatriados como parte do esforço de guerra. Ao final da guerra, contudo, era muito mais fácil e agradável pensar que as dificuldades econômicas derivavam dos inevitáveis problemas da destruição e da drenagem dos recursos ocasionados pelo conflito do que de mudanças estruturais que haviam se iniciado décadas antes. A lembrança deixada pelo quarto de século que precedeu a guerra era a de uma época de marcada pela estabilidade e pelo otimismo e, por essa razão, era chamada de *belle époque*.

Esses fatos são importantes porque explicam uma dimensão importante da originalidade e da capacidade com que Carr conseguiu apreender uma realidade incômoda que atingia não apenas a sua Inglaterra, mas a própria ordem mundial. A conclusão que se tira de leituras como essa é que a Primeira Guerra Mundial foi, na verdade, a gota d'água que fez entornar o recipiente já cheio de problemas até a borda. Uma nova ordem internacional, contudo, somente iria ser estruturada após a Segunda Guerra Mundial.

Há, portanto, muitas razões para entender que o entre-guerras marcou, efetivamente, o fim do século XIX, muito embora seja comum entre historiadores, apontar a Primeira Guerra Mundial como o evento que teria marcado o fim do século. A fracassada tentativa feita pela Inglaterra e pelas principais nações no sentido de voltar ao padrão ouro e a tudo aquilo que esse sistema monetário simbolizava, mostra que, de fato, foi no entre-guerras que ruíram definitivamente as esperanças nos elementos que sustentavam a ordem econômica e política do século XIX. Uma ordem que incluía a liderança da Inglaterra, a confiança na libra esterlina e a própria fé irrestrita no liberalismo e é E. H. Carr quem proporciona uma boa síntese desse quadro: "a sobrevivência da crença na harmonia dos interesses foi tornada possível graças a uma expansão sem paralelo da produção, da população e da prosperidade que marcou os cem anos que se seguiram à publicação de *A Riqueza das Nações* e à invenção da

máquina à vapor... O pressuposto tácito dos mercados em infinita expansão era o fundamento sobre o qual se assentava a suposta harmonia de interesses"[12]

O fato é que, no entre-guerras, nenhum dos fundamentos que compunham a ordem econômica internacional se revelavam compatíveis com as novas realidades emergentes. No comércio, o regime liberal à moda do século XIX estimulava desequilíbrios de oferta e demanda que se acentuavam. Nas finanças, o livre fluxo de capitais ao invés de se constituir em estímulo aos investimentos tornava-se cada vez mais um fator de volatilidade. O sistema monetário, por sua vez, revelava-se cada vez menos estável em função da precariedade das reservas que sustentavam a libra esterlina. Do ponto de vista da economia política, a perda da posição relativa da Grã-Bretanha se acentuara depois da guerra, que tornara ainda mais precários os padrões de competitividade da indústria britânica e afetara de modo substancial sua marinha mercante e seus investimentos no exterior. Finalmente, a estratégia de crescimento, assentada sobre os princípios do *laissez faire* e da *Lei de Say*, revelava-se incapaz de conviver com a saturação dos mercados.

Outro argumento bastante revelador de que os padrões que caracterizaram o século XIX somente foram abandonados após os *Vinte Anos de Crise* é apresentado por Keynes no seu livro *The Economic Consequences of the Peace.* [13] Keynes, que também integrou a delegação britânica na Conferência de Paz de Versailles, havia percebido a gravidade do distanciamento entre a realidade e a atitude corrente das lideranças. *The Economic Consequences of the Peace*, escrito logo após a Conferência, mostra as diferentes posturas dos líderes que, efetivamente, determinaram os termos das cláusulas da paz de Versailles: Wilson, Clemenceau e Lloyd George. Na avaliação de Keynes, em momento algum, por

---

[12] E.H.Carr, *Vinte Anos de Crise, 1919-1939*, (1939) 1981, p.91-2

[13] J. M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace.* Royal Economic Society (1919) 1971, London. Esta obra também integrará a coleção de "Clássicos IPRI" de Relações Internacionais.

diferentes razões, nenhuma dessas lideranças levou em conta que as características da ordem econômica que havia se formado ao longo das décadas que precederam a grande guerra punham a Alemanha numa posição bastante central no funcionamento dessa ordem. Keynes argumenta que, independentemente de considerações morais e políticas, os caminhos da recuperação do dinamismo da economia européia estavam visceralmente associados à recuperação da economia alemã e que, portanto, os termos estabelecidos pelo Tratado de Paz, literalmente, significavam "um tiro no próprio pé" disparado pelas potências vencedoras.

Os motivos que levaram a essa situação eram variados mas as sanções contidas no Tratado não deixavam dúvidas. Misturavam vários sentimentos, entre eles o desejo de punir a Alemanha como causadora da guerra e o receio de que seu reerguimento pudesse ameaçar novamente a ordem européia, especialmente a França. A análise feita por Keynes, na primeira parte do livro, mostra com grande perspicácia como essas questões se mantinham presentes na atitude de Clemenceau e porque Wilson e Lloyd George, por diferentes razões, ou não enxergavam ou simplesmente preferiam não tratar essas questões por acreditarem que suas prioridades deveriam ser postas em outras ações. Clemenceau e Lloyd George eram homens do século XIX, formados dentro dos valores e crenças de sua época e não poderiam produzir uma proposta de ordem internacional diferente daquela que conheciam. Wilson, por sua vez, sem dúvida um visionário político capaz de preparar uma proposta para a nova ordem, mas pouco familiarizado com o jogo político ao mesmo tempo sutil e cruel dentro do qual homens como Clemenceau e Lloyd George haviam sido formados. Era com homens como esses que Wilson deveria se defrontar em Versailles. Keynes relata que Wilson desembarcara em Paris cercado por uma aura de grande líder mundial, um misto de herói e de profeta, e teria retornado a seu país, após a Conferência, apenas como um ho-

mem bem intencionado, talvez um pastor presbiteriano. A história mostra que obra de Keynes permaneceu na penumbra, sendo considerada por seus contemporâneos mais influentes apenas como uma crítica incômoda.

POR QUE VINTE ANOS DE CRISE *É UM CLÁSSICO NO ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS?*

Finalmente, uma outra ordem de reflexões suscitadas pela obra refere-se a uma questão conceitual. O que é um clássico? Por que *Vinte Anos de Crise* é um clássico? Uma obra "datada" pode ser um clássico? Essas são perguntas com que nos deparamos quando consideramos a sua inclusão numa série que procura reunir "obras clássicas" no estudo das relações internacionais.

Originalmente, o termo "clássico" se referia aos autores greco-romanos. Em suas memórias, Arnold Toynbee conta que em sua juventude os "estudos clássicos" tomaram considerável parte de sua formação acadêmica.[14] Não apenas teve de conhecer todos os principais autores gregos e latinos como também teve de aprender o grego e o latim a ponto de se tornar fluente nessas línguas vindas da antigüidade. Mesmo que não assumisse os mesmos níveis de sofisticação da experiência acadêmica de Toynbee, constituía parte obrigatória da formação de literatos e de estudiosos das humanidades o conhecimento dos "clássicos" que, assim, eram tomados como ponto de partida para seus estudos.

Progressivamente, o emprego do termo foi assumindo um sentido mais amplo, e mais usual, com as obras e os autores passando a ser considerados clássicos quando, a exemplo dos autores greco-romanos, reunissem qualidades modelares, servindo de referência para todos quantos estudam ou trabalham num particular campo de estudo ou da atividade humana criadora.

---

[14] A. Toynbee, Experiências, Editora Vozes, Petrópolis, 1970.

Assim, conhecer os "clássicos" continua sendo importante porque, por intermédio deles, é possível ter contato com as origens e com os modelos que serviram de inspiração ao que de melhor se produziu no campo das artes e das humanidades. Nesse sentido, *Vinte Anos de Crise* possui, com sobras, os requisitos para ser considerado um clássico no estudo das relações internacionais.

O fato de ser uma obra "datada", isto é, o fato de tratar de um período específico não compromete a sua importância e a sua atualidade. Ao contrário, neste caso, constitui parte da contribuição de E. H. Carr por que marca uma inflexão fundamental no estudo das relações internacionais, um vedadeiro renascimento desse campo de estudo. Além disso, *Vinte Anos de Crise* é um "clássico" em razão de seu conteúdo universal. A forma com que emprega os conceitos e categorias analíticas que o novo campo de estudos passava a oferecer ajudaram a tornar mais clara não apenas a compreensão dos anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial, mas também serviram para mostrar de maneira objetiva a natureza distinta dos fenômenos internacionais. As forças que se moviam no substrato do jogo de forças vigentes no entre-guerras e que determinavam o potencial de conflito do meio internacional eram peculiares àquela época, mas na essência, revelavam-se atemporais sendo possível encontrálas em ação tanto em épocas passadas quanto nos dias de hoje. O debate sobre o papel do poder, das idéias e das instituições na determinação dos fenômenos internacionais continua atual e continua influenciando a formulação de políticas em nossos dias.

Nenhum economista pode deixar de incluir na sua formação o estudo da *Riqueza das Nações* apenas por que foi produzida no século XVIII. Obviamente, as escolas de economia continuam ensinando o pensamento de Adam Smith não porque se pretenda que suas formulações, em sua forma original, sejam adequadas à solução das crises econômicas e à obtenção de riqueza e bem estar neste mundo "globalizado". Adam Smith, Ricardo, Marx ou Stuart Mill continuam sendo importantes porque fazem parte essencial da trajetória intelectual que levou à estruturação

do estudo da economia em bases epistemologicamente organizadas. Da mesma forma que Smith e Ricardo são leituras básicas no campo da economia, desde que a disciplina relações internacionais se estabeleceu como área distinta de estudos no entre-guerras, *Vinte Anos de Crise* tem sido uma das obras mais lidas e citadas pelos especialistas. Provavelmente mais importante, a sua leitura tem servido para estimular a curiosidade e despertar o interesse pelo estudo das questões internacionais em bases sistemáticas.

Uma pergunta essencial suscitada pela obra de E. H. Carr tem suas raízes na filosofia política: por que as relações internacionais permaneceram relativamente à margem das atenções dos pensadores ao longo de um século? Isto é, por que, depois de Kant o tema da "paz perpétua", escrito em fins do século XVIII, deixou de despertar interesse? Para onde teria migrado a reflexão sobre a ordem política internacional? Em larga medida, *Vinte Anos de Crise* fornece uma pista bastante interessante a respeito dessas considerações mais amplas sobre o estudo das relações internacionais.

Aparentemente, ao longo de todo o século XIX, o liberalismo se expandiu juntamente com a expansão dos recursos tecnológicos permitindo que, de muitas maneiras, as necessidades, expectativas e problemas na Europa fossem atenuados, ou mesmo eliminados, pela incorporação sistemática de novos mercados e novas terras. Esse ambiente permitiu afastar por um século a temática do conflito e do emprego do poder como árbitro das questões surgidas entre estados soberanos. Pressões demográficas na Europa puderam ser atenuadas pela emigração em larga escala para as novas terras, especialmente da América e da Oceania. A crescente demanda por alimentos e matérias primas para a indústria puderam ser atendidas satisfatoriamente pela incorporação de novas áreas de plantio e de exploração de recursos naturais. A disputa por mercados pôde ser, em larga medida, evitada ao longo do século XIX por meio da contínua expansão das

rotas comerciais, do desenvolvimento de novos produtos e do florescente mercado financeiro.

O surgimento das relações internacionais como campo de estudo distinto, dentro dos atuais padrões está visceralmente associado ao esgotamento das possibilidades oferecidas pela ordem liberal do século XIX. A ênfase dada pela obra de E. H. Carr à busca de explicações para as incongruências entre a realidade e as iniciativas tomadas pelos estadistas para dar estabilidade às relações internacionais evidenciam de modo marcante esse fato. *Vinte Anos de Crise* apresenta a mesma ordem de preocupação de Maquiavel, Hobbes e Rousseau uma vez que, no meio internacional, a ordem liberal se esgotava e, em seu lugar, ressurgia o mundo da política de poder que havia marcado as relações internacionais desde a formação dos estados nacionais até o século XVIII. Assim, de certa forma, o estabelecimento das primeiras cadeiras nas universidades britânicas e americanas voltadas para o estudo das relações internacionais no entre-guerras pode ser considerado, em grande medida, uma retomada do debate sobre o tema das relações entre soberanias que, de certa forma, havia sido deixado à parte desde Kant.

A procura de explicações mais plausíveis aos muitos por quês suscitados pela Primeira Guerra Mundial teve a mesma motivação que um dia havia levado Abbé de Saint-Pierre, Rousseau e Kant a refletirem sobre a "paz perpétua". A enormidade da tragédia humana e material daquele conflito fez com que estadistas e pensadores da época elegessem como objetivo prioritário evitar sua repetição e, para isso, a primeira missão seria a de se identificar suas "causas". Uma vez que as causas fossem conhecidas, um grande passo teria sido dado para que não houvesse um novo conflito de proporções mundiais. Nesse esforço, as respostas oferecidas pelas disciplinas correntes revelavam-se inadequadas. Nem a Ciência Política, que voltara suas atenções para as transformações sociais e as formas de organização do estado, e nem a Economia, que punha seu foco de atenções sobre as leis de mercado, ofereciam referenciais para a

reflexão sobre essa nova realidade. Seria necessário encontrar elementos que ajudassem a compreender um mundo constituído por unidades políticas atuando de forma autônoma, capazes de desenvolverem políticas conflitantes onde a sanção final dependeria somente do poder de cada unidade. Não é, portanto, acidental que a definição das relações internacionais como campo de estudo no entre-guerras tenha buscado suas raízes nas observações dos filósofos que, entre os séculos XVI e XVIII, se debruçaram sobre os fenômenos políticos decorrentes da substituição da universalidade do direito divino, que fundamentava a origem do poder e sua legitimidade, pelo meio internacional anárquico formado pelos estados nacionais soberanos.

Com efeito, na esfera política, o colapso da ordem medieval havia produzido a formação dos estados definidos por uma base territorial e por um governo soberano e o desdobramento dessa realidade foi a generalização do conflito entre estados soberanos que seguiam orientações religiosas concorrentes. Os Tratados de Westphalia apenas marcaram o fim da ordem política medieval onde a autoridade de Roma era exercida de forma universal, mas não puseram em seu lugar nenhuma outra autoridade que pudesse arbitrar disputas entre os estados nacionais. Esses tratados, em sua essência, apenas reconheciam a impossibilidade de que o poder da Igreja Católica continuasse a ser exercido sobre todos os reinos cristãos europeus, deixando a cada estado a prerrogativa de escolher sua fé religiosa assim como o princípio legitimador da ordem política.

A nova realidade, assentada sobre o estado nacional como unidade política básica, produzia um ambiente cujo potencial de conflito era substancialmente aumentado pela inexistência de um poder capaz de proporcionar substância e efetividade a uma estrutura jurídica que ordenasse as relações entre esses estados. Maquiavel, Hobbes e, mais tarde, Clausewitz compreenderam com profundidade os desdobramentos políticos e morais inevitáveis dessa realidade emergente: um meio internacional anárquico, formado pela justaposição de estados soberanos.

Como argumenta Rappoport, no prefácio que escreveu para a edição brasileira do "Da Guerra", o entendimento de que "a guerra era a continuação da política por outros meios" não era uma afirmação de uma mente belicosa, era apenas o resultado da observação dos fatos de uma realidade onde a guerra era mais do que uma possibilidade, era um evento do cotidiano.[15] Numa outra vertente, Grotius procurou encontrar uma base jurídica para a organização da nova ordem, em grande medida buscando conciliar princípios religiosos herdados da ordem medieval com os fundamentos do direito natural. No século seguinte, outros pensadores como Abbé de Saint-Pierre e Kant procuraram na filosofia política os fundamentos para a construção da "paz perpétua" que, na essência, usando-se uma expressão de nossos dias, deveria se constituir num mecanismo de solução pacífica de controvérsias entre estados nacionais soberanos.

Nesse ambiente, portanto, era natural que o debate sobre a legitimidade e o papel do poder nas relações entre unidades políticas ocupasse o centro das atenções. Os grandes avanços técnicos trazidos pela revolução industrial possibilitaram a disseminação da visão liberal, que se estendeu por todo o século XIX. As fronteiras eram empurradas pela expansão colonial e pela incorporação de ex-colônias ao sistema econômico europeu. Essa contínua expansão, que permitia que os excedentes da população emigrassem para as novas terras e que matérias primas e produção pudessem ser compradas e vendidas em larga escala e de modo crescente, deu sentido e fomentou a crença na harmonia de interesses: por que deveria haver disputas, conflitos armados, se os mercados estavam sempre em expansão? Novas rotas comerciais e novos mercados sempre poderiam acomodar novos concorrentes assim como os interesses de uma crescente classe de comerciantes, industriais e financistas. Assim, *Vinte Anos de Crise* mostra com riqueza de argumentos que a crise que se abateu sobre o mundo no início do século XX foi mais do que

[15] C. v. Clausewitz, Da Guerra, Editora Universidade de Brasília, 1982.

uma simples crise de políticas equivocadas. Foi uma crise que marcou a volta ao mundo de Grotius e Hobbes sob outras bases, mas igualmente crítico e muito mais dramático.

A que crise se refere E. H. Carr? Os *Vinte Anos de Crise* referem-se à crise da ordem política e econômica do século XIX. Certamente o assassinato de Francisco Ferdinando, da Áustria, revelava-se insuficiente até mesmo para explicar o início do conflito e tampouco a corrida armamentista podia ser considerada suficiente para explicar o envolvimento de tantas nações na guerra. A Alemanha foi considerada "culpada" e pensou-se que uma punição exemplar do Kaiser e a exigência de pagamento de reparações pesadas, poderiam ser um alerta a todas as nações aventureiras, que pretendessem desenvolver políticas expansionistas. Rapidamente, no entanto, também se percebeu que as severas punições aplicadas à Alemanha não seriam suficientes para trazer a paz e a estabilidade ao meio internacional. Além disso, as negociações que resultaram nos termos do Tratado de Versailles se afiguraram muito mais uma continuação das práticas políticas das grandes potências européias, desenvolvidas desde a Guerra Franco Prussiana de 1871. Todo o otimismo que cercou a iniciativa de Wilson pela criação da Liga das Nações foi, gradativamente, substituído por dúvidas e apreensões que se estenderam pela década de 30 até desaguarem na Segunda Guerra Mundial.

Esse é o ambiente analisado por E. H. Carr, mas como se apresenta o mundo de hoje? O longo período de crescimento vivido pelos principais países depois da Segunda Guerra Mundial, que culminou com o colapso do bloco socialista, tem alimentado sentimentos alternados de otimismo e pessimismo. Talvez fosse oportuno refletir sobre uma das lições contidas no *Vinte Anos de Crise*: é preciso equilibrar o idealismo com uma boa dose de realismo.

Brasília, agosto de 2001

PREFÁCIO À PRIMEIRA EDIÇÃO

ESTE livro, originalmente produzido em 1937, foi mandado imprimir em meados de julho de 1939, e atingiu a fase de provas quando a guerra eclodiu em 3 de setembro de 1939. Introduzir no texto umas poucas modificações verbais, rapidamente, feitas à luz dos acontecimentos, serviria de muito pouco; desta forma, preferi deixá-lo exatamente como foi escrito na época em que a guerra já projetava sua sombra sobre o mundo, mas quando nem toda esperança de evitá-la estava perdida. Portanto, onde ocorrem expressões como "a Guerra", "pré-Guerra" ou "pós-Guerra", o leitor entenderá que me refiro à guerra de 1914-18.

Quando as paixões da guerra se levantam, torna-se quase inevitável e fácil atribuir a catástrofe às ambições e à arrogância de um punhado de homens, sem se buscar outra explicação. No entanto, mesmo quando a guerra já devasta, pode haver mais importância prática numa tentativa de analisar as causas subjacentes e significativas do desastre, do que as razões imediatas e pessoais. Quando e se a paz voltar ao mundo, as lições do colapso que envolveu a Europa numa segunda grande guerra, a vinte anos e dois meses do Tratado de Versailles, deverão ser cuidadosamente ponderadas. Um acordo que, tendo destruído os governantes nacional-socialistas da Alemanha, deixar intactas as condições que tornaram o fenômeno do Nacional-Socialismo possível, arriscar-se-á a ter uma vida tão curta e trágica quanto o acordo de 1919. Nenhum período da história recompensará melhor seu estudo, por parte dos futuros artífices da paz, do que os "vinte anos de crise" que preenchem o intervalo entre as duas

Grandes Guerras. A próxima conferência de paz, se não quiser repetir o fiasco da última, terá de se preocupar com assuntos mais fundamentais do que o traçado de fronteiras. Nesta crença, aventurei-me a dedicar este livro aos construtores da próxima paz.

As fontes publicadas de que me vali, e em que me inspirei, são inúmeras. Sintome particularmente em dívida com dois livros que, embora não tratem especificamente de relações internacionais, parecem-me ter lançado luz sobre os problemas fundamentais da política: *Ideology and Utopia* de Karl Mannheim, e *Moral Man and Immoral Society* de Reinhold Niebuhr. O livro de Peter Drucker, *The End of Economic Man*, que não chegou às minhas mãos até que meu original estivesse virtualmente completo, contém algumas suposições brilhantes e um diagnóstico estimulante e sugestivo sobre a atual crise da história mundial. Várias excelentes obras, históricas e descritivas sobre muitos aspectos das relações internacionais, apareceram nos últimos vintes anos, e meu débito com algumas delas está registrado em notas de rodapé, que devem ser consideradas como uma bibliografia. Mas nenhuma dessas obras conhecidas por mim tentou analisar as causas mais profundas da crise internacional contemporânea.

Minhas obrigações para com indivíduos são ainda mais extensas. Em particular, desejo registrar minha profunda gratidão a três amigos que encontraram tempo para ler a totalidade de meu original, e cujos comentários foram tão estimulantes quando concordaram como quando discordaram de meus pontos de vista. Além disso, suas contribuições são responsáveis por grande parte do valor que este livro possa ter: Charles Manning, professor de Relações Internacionais na London School of Economics and Political Science; Dennis Routh, Fellow do All Souls College, de Oxford e, recentemente, docente de Política Internacional no University College of Wales, em Aberystwyth; e um terceiro, cuja posição oficial impede que eu tenha o prazer

de citá-lo aqui. Durante os últimos três anos, fui membro de um Grupo de Estudos do Royal Institute of International Affairs, engajado numa pesquisa sobre o problema do nacionalismo, cujos resultados estão para ser publicados.[1] As linhas de investigação seguidas por este Grupo tocaram ou cruzaram, algumas vezes, as que estudei nestas páginas e meus colegas deste Grupo, assim como outros que contribuíram com este trabalho, sem querer proporcionaram, no curso de nossas longas discussões, muitos aportes valiosos ao presente livro. A estes, e a muitos outros que, de uma forma ou de outra, consciente ou inconscientemente, deram ajuda e encorajamento no preparo deste volume, ofereço meus sinceros agradecimentos.

E. H. Carr, 30 de setembro de 1939

[1] Nationalism: *A Study by a Group of Members of the Royal Institute of International Affairs* (Oxford University Press).

PREFÁCIO À SEGUNDA EDIÇÃO

A NECESSIDADE de uma segunda edição de *Vinte Anos de Crise* colocou o autor ante uma decisão difícil. Um trabalho sobre política internacional completado no verão de 1939, embora houvesse rigorosamente evitado profecias, traz necessariamente marcas de seu tempo na substância, na fraseologia, no seu uso de tempos verbais e, acima de tudo, em expressões como "a Guerra", "pós-Guerra", e assim por diante, que não mais se podem relacionar, sem um grande esforço da parte do leitor, à guerra de 1914-18. Quando, contudo, comecei a tarefa de revisão, tornou-se imediatamente claro que, se eu procurasse re-escrever cada passagem que houvesse sido, de alguma forma, afetada pela marcha dos acontecimentos, estaria apresentando não uma segunda edição de um velho livro, mas sim um livro essencialmente novo; e isto teria sido uma tentativa infrutífera e pouco imaginativa de forçar vinho novo em velhas garrafas. *Vinte Anos de Crise* permanece um estudo do período entre as duas guerras, escrito quando este período já chegava a seu fim, e deve ser considerado, em seus méritos, como tal. O que fiz, portanto, foi reconstruir frases que seriam confusas ou difíceis para os leitores já distantes, no tempo, do contexto original, modificar uns poucos períodos que levavam ao mal-entendido, e remover duas ou três passagens relativas a controvérsias da época, que agora se encontram eclipsadas, ou postas numa perspectiva diferente, pelo lapso do tempo.

Por outro lado, não alterei nada de substância, e tampouco procurei modificar expressões de opinião meramente pelo moti-

vo de, atualmente, não mais endossá-las sem reservas. É possível, então, que possa ter o direito de indicar, aqui, os dois aspectos principais em que estou consciente de ter-me afastado, até certo ponto, da visão refletida nessas páginas.

Em primeiro lugar, *Vinte Anos de Crise* foi escrito com o propósito deliberado de contra-atacar o defeito, flagrante e perigoso, de todo pensamento, tanto acadêmico quanto popular, sobre política internacional nos países de língua inglesa de 1919 a 1939: o quase total esquecimento do fator poder. Hoje este defeito, embora por vezes ainda ocorra na discussão de itens de futuros acordos, tem sido consideravelmente superado; e algumas passagens de *Vinte Anos de Crise* colocam este argumento de maneira bastante radical, que não mais parece ser necessária ou apropriada, hoje em dia, como o era em 1939.

Em segundo lugar, o corpo principal do livro aceita, de maneira muito fácil e complacente, o existente Estado-nação, pequeno ou grande, como a unidade básica da sociedade internacional, embora o capítulo final apresente algumas reflexões, a que os eventos subseqüentes se somaram, acerca do tamanho das unidades políticas e econômicas do futuro. Atualmente, a conclusão de que o pequeno Estado-nação é obsoleto ou obsolescente, e que nenhuma organização internacional que funcione pode basear-se na multiplicidade de Estados-nações, parece impor-se a qualquer observador isento. Minhas atuais opiniões sobre este ponto foram expostas num pequeno livro, recentemente publicado sob o título "*Nationalism and After*" e posso, por isso, com a consciência limpa, adotar a única linha de ação praticável e deixar a presente obra tal como foi feita em 1939.

E. H. Carr, 15 de novembro de 1945

PARTE I

A Ciência da política Internacional

CAPÍTULO I

O COMEÇO DE UMA CIÊNCIA

A CIÊNCIA da política internacional está em sua infância. Até 1914, a condução das relações internacionais era preocupação das pessoas profissionalmente engajadas nela. Nos países democráticos, a política internacional sempre foi vista como fora do campo de ação dos partidos políticos; e os órgãos parlamentares não se sentiam competentes para exercitarem um controle cuidadoso sobre as misteriosas operações das chancelarias. Na Grã-Bretanha, a opinião pública prontamente levantava-se se ocorresse uma guerra em qualquer região tradicionalmente vista como dentro da esfera do interesse britânico, ou se a esquadra inglesa momentaneamente deixasse de possuir aquela margem de superioridade sobre possíveis rivais que fosse, então, considerada essencial. Na Europa continental, o alistamento militar e o medo crônico de invasão estrangeira haviam criado uma conscientização popular dos problemas internacionais mais ampla e contínua. Mas esta conscientização encontrou expressão principalmente no movimento operário que, de tempos em tempos, publicava resoluções um tanto acadêmicas contra a guerra. A Constituição dos Estados Unidos da América continha a rara prescrição de que tratados deveriam ser concluídos "pelo Presidente, com o conselho e consentimento do Senado". Entretanto, as relações exteriores dos Estados Unidos pareciam muito paroquiais para conferirem algum significado maior a esta exceção. Os aspectos mais pitorescos da diplomacia possuíam certo valor como notícia. Mas em lugar algum, seja em universidades ou em círculos intelectuais mais amplos, havia qualquer estudo

organizado das questões internacionais correntes. A guerra ainda era vista principalmente como negócio de soldados e o corolário disto era que a política internacional era um negócio de diplomatas. Não havia um desejo geral de retirar a condução dos assuntos internacionais das mãos dos profissionais, nem mesmo de prestar atenção séria e sistemática ao que eles estavam fazendo.

A guerra de 1914-18 pôs um fim na opinião de que a guerra é um assunto que afeta unicamente soldados profissionais e, fazendo isto, dissipou a impressão correspondente de que a política internacional podia ser deixada com segurança nas mãos dos diplomatas profissionais. A campanha pela popularização da política internacional começou, nos países de língua inglesa, sob a forma de uma agitação contra tratados secretos, que foram atacados, sem provas suficientes, como uma das causas da guerra. A culpa pelos tratados secretos deveria ter sido imputada, não à imoralidade dos governos, mas à indiferença dos povos. Todos sabiam que tais tratados eram celebrados. Mas, antes da guerra de 1914, poucas pessoas sentiam alguma curiosidade acerca deles ou os achava condenáveis[1]. A agitação contra eles foi, contudo, um fato de imensa importância. Foi o primeiro sintoma da demanda pela popularização da política internacional, e anunciou o nascimento de uma nova ciência.

Objetivo e Análise em Ciência Política

A ciência da política internacional, portanto, surgiu em resposta a uma demanda popular. Foi criada para servir a um objetivo e, neste ponto, seguiu o padrão de outras ciências. À primeira vis-

[1] Um recente historiador da Aliança Franco-Russa, tendo registrado o protesto de uns poucos radicais franceses contra o segredo que envolvia a transação, continua: "Parlamento e opinião pública toleraram este completo silêncio, e contentaram-se em permanecer em absoluta ignorância acerca das determinações e alcance do acordo" (Michon, *L'Alliance Franco-Russe*, pág. 75). Em 1898, na Câmara dos Deputados, Hanotaux foi aplaudido por declarar ser a revelação dos seus termos "absolutamente impossível" (ibidem, pág. 82).

ta, este padrão pode parecer ilógico. Nosso primeiro trabalho é coletar, classificar e analisar os fatos, e deles tirar nossas inferências; e estaremos, desse modo, prontos a investigar o objetivo a que nossos fatos e deduções podem ser relacionados. Os processos da mente humana, contudo, não parecem desenvolver-se nesta ordem lógica. A mente humana trabalha, por assim dizer, na ordem inversa. O objetivo, que seguiria logicamente a análise, é necessário para dar-lhe o impulso e direção iniciais. "Se a sociedade tem uma necessidade técnica", escreveu Engels, "isto serve como impulso maior ao progresso da ciência do que dez universidades"[2]. O mais antigo livro didático de geometria existente "ensina um conjunto de regras práticas destinadas a resolver problemas concretos: regra para medir um pomar circular; regra para projetar um campo; cômputo da ração consumida por gansos e gado"[3]. A razão, diz Kant, deve pesquisar a natureza "não... como um aluno, que presta atenção a tudo o que seu mestre decidir contar-lhe, mas como um juiz, que obriga a testemunha a responder-lhe todas as perguntas que ele mesmo ache apropriadas a seu fim"[4]. "Não podemos estudar nem mesmo estrelas, rochas ou átomos", escreve um sociólogo moderno, "sem estarmos de alguma forma condicionados pelos interesses humanos diretos, seja em nossas formas de sistematização, na proeminência dada a uma ou outra parte do nosso assunto, ou na forma das perguntas que fazemos e tentamos responder"[5]. É o objetivo de dar saúde que cria a ciência médica, e o objetivo de construir pontes que cria a ciência da engenharia. O desejo de curar as doenças do corpo político deu impulso e inspiração à ciência política. Objetivo, estejamos cônscios disto ou não, é uma condição para opensamento; e pensar pelo prazer de pensar é tão anormal quanto a acumulação de dinheiro feita pelo usu-

---

[2] Apud Sydney Hook, *Towards the Understanding of Karl Marx*, pág. 279.
[3] J. Rueff, *From the Physical to the Social Sciences* (trad. ingl.) pág. 27.
[4] Kant, *Critique of Pure Reason* (ed. Everyman), pág. 1 1.
[5] MacIver, *Community*, pág. 56.

rário pelo prazer que isto lhe dá. "O desejo é o pai do pensamento" é uma descrição perfeitamente exata da origem do pensamento humano normal.

Se isto é válido para as ciências físicas, é válido para a ciência política num sentido muito mais íntimo. Nas ciências físicas, a distinção entre a investigação dos fatos e o objetivo a que esses fatos se ligam não só é teoricamente válida, mas também constantemente observada na prática. O pesquisador de laboratório, dedicado a investigar as causas do câncer, pode ter sido originalmente inspirado pelo propósito de erradicar a doença. Mas este propósito é, em seu sentido mais estrito, irrelevante e separável da pesquisa. Suas conclusões podem limitar-se a um relatório verídico dos fatos. Ele não pode tornar os fatos diferentes do que são; pois os fatos existem independentemente do que se pense deles. Nas ciências políticas, que lidam com o comportamento humano, não existem tais fatos. O pesquisador inspira-se no desejo de curar algum mal do corpo político. Entre as causas do problema, ele diagnostica o fato de que seres humanos normalmente reagem a certas condições de certa maneira. Mas este não é um fato comparável ao fato de que o corpo humano reage de certa forma a certas drogas. É um fato que pode ser mudado pelo desejo de mudá-lo; e este desejo, já presente na mente do pesquisador, pode ser estendido, como resultado de sua investigação, a um suficiente número de seres humanos que o tornem efetivo. O objetivo não é, como nas ciências físicas, irrelevante à investigação e separável dela: é, ele próprio, um dos fatos. Em teoria, pode-se, sem dúvida, continuar a estabelecer distinção entre o papel do pesquisador que estabelece os fatos, e o papel do prático que se ocupa em traçar o curso certo da ação. Na prática, um papel interpenetra-se imperceptivelmente com o outro. Objetivo e análise tornam-se partes integrantes de um único processo.

Alguns exemplos poderão ilustrar este ponto. Marx, quando escreveu *O Capital*, inspirou-se no objetivo de destruir o sis-

tema capitalista, da mesma forma que o investigador das causas do câncer se inspira no objetivo de erradicar o câncer. Mas os fatos sobre o capitalismo não são, como os fatos sobre o câncer, independentes da atitude do povo com relação a eles. A análise de Marx buscou alterar, e de fato alterou, esta atitude. No processo de analisar os fatos, Marx alterou-os. Tentar distinguir entre Marx o cientista e Marx o propagandista é um preciosismo inútil. Os especialistas em finanças, que no verão de 1932 aconselharam o governo britânico de que era possível converter o Empréstimo de Guerra de 5% a uma taxa de 3,5%, sem dúvida basearam seu conselho na análise de certos fatos; mas o fato de terem dado este conselho foi um dos fatos que, levados ao conhecimento do mundo financeiro, tornaram a operação bem sucedida. Análise e objetivo estavam inextricavelmente mesclados. Entretanto, tampouco é somente o pensamento do profissional, ou do estudante qualificado de política, que constitui um fato político. Qualquer um que leia colunas políticas de um jornal, ou que participe de reuniões políticas, ou discuta política com seu vizinho, é de certa forma um estudante de política; e a opinião que venha a formar torna-se (especialmente, mas não exclusivamente, nos países democráticos) um fator no curso dos eventos políticos. Logo, um revisor literário poderia, concebivelmente, criticar este livro em termos, não de que seja falso, mas de que seja inoportuno; e esta crítica, justificada ou não, seria compreensível, enquanto que a mesma crítica a um livro sobre as causas do câncer seria sem sentido. Todo julgamento político ajuda a modificar os fatos a que se refere. O pensamento político é, ele mesmo, uma forma de ação política. A ciência política não é apenas a ciência do que é, mas do que deveria ser.

O Papel da Utopia

Se, portanto, o objetivo precede e condiciona o pensamento, não é surpresa descobrir que, quando a mente humana começa a exer-

citar-se em algum campo novo, ocorre um estágio inicial em que o elemento do desejo ou objetivo é extremamente forte, e a inclinação para a análise de fatos ou de meios é fraca ou inexistente. Hobhose aponta como característica dos "povos mais primitivos" que "a prova da verdade de uma idéia não esteja ainda separada da qualidade que a torna agradável"[6]. O mesmo pareceria extremamente verdadeiro acerca do estágio primitivo, ou "utópico", das ciências políticas. Durante esse estágio, os pesquisadores prestarão pouca atenção aos "fatos" existentes ou à análise de causa e efeito, mas devotar-se-ão integralmente à elaboração de projetos visionários para a consecução dos fins que têm em vista – projetos cuja simplicidade e perfeição lhes garantem uma atração fácil e universal. É somente quando esses projetos se desmoronam, e desejo e objetivo mostram-se incapazes de, por si sós, atingirem o fim desejado, que os pesquisadores relutantemente pedirão auxílio à análise, e o estudo, emergindo de seu período infantil e utópico, estabelecerá seu direito de ser visto como ciência. "Pode-se dizer que a sociologia", ressalta o Professor Ginsberg, "surgiu como forma de ação contra largas generalizações não apoiadas em pesquisa indutiva detalhada."[7]

Não seria fantasioso encontrar uma ilustração desta regra mesmo no domínio da ciência física. Durante a Idade Média, o ouro era reconhecido como meio de troca. Entretanto, as relações econômicas não estavam suficientemente desenvolvidas a ponto de requererem mais do que uma quantidade limitada de tal meio. Quando as novas condições econômicas dos séculos quatorze e quinze introduziram um sistema de transações monetárias largamente difundido, e a oferta de ouro tornou-se inadequada para esse fim, os sábios da época começaram a experimentar a possibilidade de transmutar metais comuns em ouro.

---

[6] L. T. Hobhose, *Development and Purpose*, pág. 100.
[7] M. Ginsberg, *Sociology*, pág. 25.

O pensamento do alquimista desenvolveu-se puramente visando um objetivo. Ele não parou para pensar se as propriedades do chumbo eram tais que permitissem sua transformação em ouro. Presumiu que o fim era absoluto (ou seja, que o ouro teria de ser produzido), e que meios e materiais teriam de se adaptar, de algum modo, a isto. Foi somente quando esse projeto visionário falhou que os pesquisadores foram obrigados a aplicar seu pensamento ao exame dos "fatos", isto é, à natureza da matéria; e, embora o objetivo inicial de conseguir ouro de chumbo esteja tão distante quanto sempre esteve de sua realização, a ciência física moderna tem evoluído a partir desta inspiração primitiva.

Outros exemplos podem ser tirados de campos ligados mais de perto ao nosso assunto.

Foi nos séculos quinto e quarto a.C. que surgiram as primeiras tentativas sérias registradas de se criar uma ciência da política. Essas tentativas foram feitas independentemente na China e na Grécia. Mas nem Confúcio nem Platão, embora estivessem, evidentemente, profundamente influenciados pelas instituições políticas sob as quais viveram, tentaram realmente analisar a natureza dessas instituições, ou procuraram sublinhar as causas dos males que deploravam. Como os alquimistas, contentaram-se em advogar soluções altamente imaginativas, cuja relação com os fatos existentes era de negação absoluta[8]. A nova ordem política que propunham era tão diferente de qualquer coisa a seu redor quanto ouro de chumbo. Foi o produto, não da análise, mas da aspiração.

No século dezoito, o comércio na Europa ocidental tornou-se tão importante, que as restrições a ele impostas pela autoridade governamental, e justificadas pela teoria mercantilista,

---

[8] "Platão o Plotino, Morus e Campanella, construíram suas sociedades irreais com os materiais que tinham sido omitidos na criação das comunidades reais, devido aos defeitos nos quais eles se inspiraram. A República, A Utopia e A Cidade do Sol foram protestos contra um estado de coisas, que a experiência de seus autores ensinou-os a condenar" (Acton, *History of Freedom,* p. 270).

constituíram-se em obstáculos. O protesto contra essas restrições assumiu a forma de uma visão desejada de um comércio universal livre; e, partindo dessa visão, os fisiocratas na França, e Adam Smith na Grã-Bretanha, criaram a ciência da economia política. A nova ciência baseou-se primeiramente na negação da realidade existente, e em certas generalizações artificiais e não verificadas sobre o comportamento de um hipotético homem econômico. Na prática, alcançou alguns resultados altamente significativos e úteis. Mas a teoria econômica manteve durante muito tempo seu caráter utópico; e até hoje, alguns "economistas clássicos" insistem em encarar o comércio universal livre – uma situação imaginária que jamais existiu – como postulado normal da ciência econômica, e toda a realidade como um desvio desse protótipo utópico[9].

Nos primeiros anos do século dezenove, a revolução industrial criou um novo problema social para o pensamento humano na Europa ocidental. Os pioneiros que primeiro lançaram-se ao ataque do problema foram os homens a quem a posteridade atribuiu o nome de "socialistas utópicos": Saint-Simon e Fourier na França; Robert Owen na Inglaterra. Esses homens não tentaram analisar a natureza dos interesses de classe, ou das consciências de classe, ou mesmo dos conflitos de classes que estes causaram. Simplesmente elaboraram suposições não verificadas so-

---

[9] "A economia política liberal foi um dos melhores exemplos de utopias que se podem citar. Imaginou-se uma sociedade onde tudo seria reduzido a tipos comerciais, sob a lei da mais livre concorrência: hoje se reconhece que esta sociedade ideal seria tão dificilmente realizável quanto a de Platão" (Sorel, *Réflexions sur la Violence*, pág. 47). Compare com a conhecida defesa do Professor Robbins da economia do *laissez-faire*: "A idéia da coordenação da atividade humana através de um sistema de regras impessoais, dentro do qual quaisquer relações espontâneas conduziriam ao benefício mútuo, é uma concepção pelo menos tão sutil, tão ambiciosa, quanto a concepção de prescrever-se cada ação, ou cada tipo de ação, por uma autoridade planejadora central; e isto, provavelmente, também não se encontra em harmonia com o que requer uma sociedade espiritualmente sã" (*Economic Planning and International Order*, pág. 229). Seria igualmente verdadeiro, e provavelmente igualmente útil, dizer que a constituição da República de Platão é pelo menos tão sutil, ambiciosa e dentro dos requerimentos espirituais, quanto a de qualquer Estado que já tenha existido.

bre o comportamento humano e, sob influência delas, criaram esquemas visionários de comunidades ideais, nas quais homens de todas as classes iriam viver juntos em amizade, dividindo os frutos de seu trabalho na proporção de suas necessidades. Para todos eles, como Engels acentuou, "Socialismo é a expressão da verdade, razão e justiça absolutas, e basta ser descoberto para conquistar todo o mundo, em virtude de seu próprio poder"[10]. Os socialistas utópicos desenvolveram um trabalho valioso ao tornarem os homens conscientes do problema e da necessidade de enfrentá-lo. Mas a solução proposta por eles não tem conexão lógica com as condições que criaram o problema. Uma vez mais, foi o produto, não da análise, mas da aspiração.

Esquemas elaborados com este espírito, evidentemente, não funcionarão. Da mesma forma que ninguém jamais conseguiu fabricar ouro num laboratório, ninguém jamais conseguiu viver numa república de Platão, ou num mundo de mercado universal livre, ou numa comunidade cooperativa de Fourier. Mas é, contudo, perfeitamente correto venerar Confúcio e Platão como fundadores da ciência política, Adam Smith como fundador da economia política, e Fourier e Owen como fundadores do socialismo. O estágio inicial de aspiração, tendo em vista um fim, é um fundamento essencial do pensamento humano. O desejo é o pai do pensamento. A teleologia precede a análise.

O aspecto teleológico da ciência da política internacional tem estado evidente desde o princípio. Surgiu de uma grande e desastrosa guerra; e o objetivo mestre que inspirou os pioneiros da nova ciência foi o de evitar a recidiva desta doença do corpo político internacional. O desejo passional de evitar a guerra determinou todo o curso e direção iniciais do estudo. Como outras ciências na infância, a ciência da política internacional tem sido marcadamente e francamente utópica. Ela se encontra no estágio inicial, no qual o desejo prevalece sobre o pensamento, a

---

[10] Engels, *Utopian and Scientific Socialism,* (trad. ingl.) pág. 26.

generalização sobre a observação, e poucas tentativas são efetuadas de uma análise crítica dos fatos existentes e dos meios disponíveis. Neste estágio, a atenção está concentrada quase que exclusivamente no fim a ser alcançado. O fim tem parecido tão importante, que a análise crítica dos meios propostos tem sido freqüentemente classificada de destrutiva e inútil. Quando o Presidente Wilson, a caminho da Conferência de Paz, foi perguntado por alguns assessores se pensava que seu plano da Liga das Nações funcionaria, respondeu rapidamente: "Se não funcionar, teremos de fazê-lo funcionar"[11]. O advogado de um plano para uma força de polícia internacional, ou para a "segurança coletiva", ou de algum outro projeto para uma ordem internacional, geralmente responde à crítica, não com um argumento destinado a mostrar como e por que ele pensa que seu plano funcionaria, mas sim ou com uma declaração de que ele tem de ser posto a funcionar porque as conseqüências de sua ausência de funcionamento seriam desastrosas, ou com a demanda por alguma panacéia alternativa[12]. Este deve ter sido o espírito da resposta que o alquimista ou o socialista utópico devem ter dado ao cético que questionou a hipótese de que o ouro pudesse surgir do chumbo, ou que o homem pudesse viver em comunidades-modelo. O pensamento não tem recebido seu devido valor. Muito do que foi dito e escrito sobre política internacional entre 1919 e 1939 merece a crítica aplicada em outro contexto pelo economista Marshall, que compara "a nervosa irresponsabilidade que concebe esquemas utópicos ligeiros" com a "facilidade corajosa do jogador fraco, que resolverá rapidamente o mais difícil problema de xadrez produzindo-se os movi-

---

[11] R. S. Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement*, pág. 93.

[12] "Há uma velha e conhecida história sobre o homem que, durante o terremoto de Lisboa de 1775, andava de um lado a outro vendendo pílulas anti-terremoto; mas um incidente é esquecido – quando alguém apontou para o fato de que as pílulas provavelmente seriam inúteis, o vendedor replicou: mas o que você usaria em seu lugar?" (L. B. Namier, *In the Margin of History*, pág. 20).

mentos das (peças) negras, assim como os das (peças) brancas"[13]. Como atenuante dessa falha intelectual, pode-se dizer que, durante os primeiros anos desta fase, as peças negras da política internacional estavam nas mãos de jogadores tão fracos que as dificuldades reais do jogo não estavam muito patentes, mesmo para a inteligência mais aguda. O curso dos acontecimentos, a partir de 1931, revelou claramente a inadequação da aspiração pura como base de uma ciência da política internacional, e tornou possível, pela primeira vez, desencadear um sério raciocínio crítico e analítico sobre os problemas internacionais.

O Impacto do Realismo

Nenhuma ciência merece tal nome até que tenha, adquirido humildade suficiente para não se considerar onipotente, e para distinguir a análise do que é, da aspiração do que deveria ser. Porque nas ciências políticas esta distinção jamais pode ser absoluta, algumas pessoas pretendem retirar delas o direito ao título de ciências. Tanto nas ciências físicas quanto nas ciências políticas, logo se atinge um ponto onde o estágio inicial do desejo deve ceder lugar a um estágio de análise dura e impiedosa. A diferença reside no fato de que as ciências políticas nunca podem emancipar-se totalmente da utopia, e que o cientista político é mais suscetível de permanecer num estágio inicial mais longo que o cientista físico, durante a fase utópica de desenvolvimento. Isto é perfeitamente natural. Pois enquanto a transmutação de chumbo em ouro não ficaria mais próxima se todo o mundo apaixonadamente a desejasse, é inegável que se todos realmente desejassem um "Estado mundial" ou "segurança coletiva" (e tendo uma interpretação idêntica destes termos), esses objetivos seriam facilmente alcançados; e o estudante da política internacional pode ser perdoado se começa a supor que sua tarefa con-

---

[13] *Economic Journal* (1907), XVII, pág. 9.

siste em fazer com que todos desejem isto. Ele leva algum tempo até perceber que nenhum processo pode ser desenvolvido por este caminho, e que nenhuma utopia política alcançará mesmo o mais limitado sucesso, a menos que se origine da realidade política. Tendo feito esta descoberta, ele dedicar-se-á àquela incansável análise da realidade que é o traço primordial da ciência; e um dos fatos cujas causas terá de analisar é o de que poucas pessoas realmente desejam um "Estado mundial" ou "segurança coletiva", e as que pensam que desejam, conceituam estas coisas de forma diferente e incompatível. Ele terá, por fim, alcançado um estágio em que o objetivo, por si só, revela-se estéril, e a análise da realidade impõe-se a ele como um ingrediente essencial de seu estudo.

O impacto do raciocínio sobre o desejo, que, no desenvolvimento de uma ciência, segue-se ao colapso de seus primeiros projetos visionários, e marca o fim de seu período especificamente utópico, é normalmente chamado de realismo. Representando uma reação contra os sonhos volitivos do estágio inicial, o realismo está sujeito a assumir um aspecto crítico e, de certo modo, cínico. No campo do pensamento, coloca sua ênfase na aceitação dos fatos e na análise de suas causas e conseqüências. Tende a depreciar o papel do objetivo, e a sustentar, explícita ou implicitamente, que a função do pensamento é estudar a seqüência dos eventos que ele não tem o poder de influenciar ou alterar. No campo da ação, o realismo tende a enfatizar o poder irresistível das forças existentes e o caráter inevitável das tendências existentes, e a insistir em que a mais alta sabedoria reside em aceitar essas forças e tendências, e adaptar-se a elas. Tal atitude, embora defendida em nome do pensamento "objetivo", pode facilmente ser levada a um extremo em que resulte a esterilização do pensamento e a negação da ação. Mas há um estágio em que o realismo é o corretivo necessário da exuberância da utopia, assim como em outros períodos a utopia foi invocada para contra-atacar a esterilidade do realismo. O pen-

samento imaturo é predominantemente utópico e busca um objetivo. O pensamento que rejeita o objetivo como um todo é o pensamento da velhice. O pensamento maduro combina objetivo com observação e análise. Utopia e realidade são, portanto, as duas facetas da ciência política. Pensamento político e vida política sensatos serão encontrados onde ambos tiverem seu lugar.

CAPÍTULO II

UTOPIA E REALIDADE

A ANTÍTESE utopia-realidade – uma balança que sempre se aproxima e se afasta do equilíbrio, jamais atingindo-o completamente – é uma antítese fundamental que se revela em muitas formas de pensamento. Os dois métodos de abordagem – a tendência a ignorar o que foi e o que é, e a tendência a deduzir o que deveria ser partindo do que foi e do que é – determinam atitudes opostas com relação a todo problema político. "É uma eterna disputa", como argumenta Sorel, "entre os que imaginam o mundo de modo a adaptá-lo à sua política, e os que elaboram sua política de modo a adaptá-la às realidades do mundo"[1]. Parece útil e sugestivo elaborar esta antítese antes de proceder a um exame da crise atual da política internacional.

Livre Arbítrio e Determinismo

A antítese de utopia e realidade pode, em alguns aspectos, ser identificada com a antítese livre arbítrio e determinismo. O utópico é necessariamente voluntarista: acredita na possibilidade de, mais ou menos radicalmente, rejeitar a realidade, e substituí-la por sua utopia por meio de um ato de vontade. Já o realista analisa um curso de desenvolvimento predeterminado, que ele é impotente para modificar. Para o realista, a filosofia, nas famosas palavras de Hegel no prefácio de sua *Filosofia do Direito*, "sempre chega tarde demais" para mudar o mundo. Por intermédio da filosofia, a antiga ordem "não pode ser rejuvenescida, somente conhecida". O utópico, fixando seus olhos no futuro,

[1] A. Sorel, *L'Europe et la Révolution Française*, pág. 474.

pensa em termos de criatividade espontânea; o realista, enraizado no passado, pensa em termos de causalidade. Toda ação humana sadia, e portanto todo pensamento sadio, deve estabelecer um equilíbrio entre utopia e realidade, entre livre arbítrio e determinismo. O realista completo, aceitando incondicionalmente a seqüência dos acontecimentos, se priva da possibilidade de modificar a realidade. O utópico completo, rejeitando a seqüência causal, se priva da possibilidade de entender a realidade que está tentando transformar, ou os processos pelos quais ela poderia ser transformada. O vício característico do utópico é a ingenuidade; o do realista, a esterilidade[2].

Teoria e Prática

A antítese de utopia e realidade também coincide com a antítese teoria-prática. O utópico torna a teoria política uma norma a que a prática política tem de ajustar-se. O realista vê a teoria política como um tipo de codificação da prática política. O relacionamento entre teoria e prática foi reconhecido, nos últimos anos, como um dos problemas centrais do pensamento político. Tanto o utópico quanto o realista distorcem esta relação. O utópico, sustentando reconhecer a interdependência entre o objetivo e o fato, trata o objetivo como se fora o único fato relevante e, constantemente, apresenta como imperativas proposições que são meramente optativas. A Declaração de Independência Americana afirma que "todos os homens são criados iguais", Litvinov diz que "a paz é indivisível"[3], e Sir Norman Angell, que "a divisão biológica da humanidade em Estados rivais independentes"

---

[2] O psicólogo pode interessar-se em traçar aqui uma analogia – seria perigoso ir além – com a classificação de Jung dos tipos psicológicos em "introvertidos" e "extrovertidos" (Jung, *Psychological Types*) ou com os pares de opostos de William James: Racionalista-Empirista, Intelectualista-Sensacionalista, Idealista-Materialista, Otimista-Pessimista, Religioso-Não-religioso, Monístico-Pluralístico, Dogmático-Cético, Livre-voluntarista-Fatalista (W. James, *Pragmatism*).

[3] League of Nations: Sixteenth Assembly, pág. 72.

é uma "inépcia científica"[4]. Entretanto, trata-se de questão de observação corriqueira o fato de que nem todos os homens nascem iguais, mesmo nos Estados Unidos, e que a União Soviética pode permanecer em paz enquanto seus vizinhos estão em guerra; e provavelmente teríamos um baixo conceito de um zoólogo que descrevesse um tigre comedor de gente como uma "inépcia científica". Essas proposições são itens de um programa político disfarçados de declarações de fato[5]; e o utópico habita o mundo de sonhos desses "fatos", distante do mundo da realidade onde fatos bastante opostos podem ser observados. O realista não tem dificuldade de perceber que estas proposições utópicas não são fatos, porém aspirações, e pertencem ao caráter optativo, não ao imperativo; e continua por mostrar que, consideradas como aspirações, não são proposições *a priori*, mas estão enraizadas no mundo da realidade de uma forma que o utópico não consegue entender. Portanto, para o realista, a igualdade do homem é a ideologia dos não-privilegiados que procuram elevar-se até o nível dos privilegiados; a indivisibilidade da paz, a ideologia dos Estados que, estando particularmente expostos a ataques, ficam desejosos de estabelecerem o princípio de que um ataque a eles é um assunto que deva preocupar outros Estados mais afortunadamente situado[6]; a inépcia dos Estados soberanos, a ideologia das potências hegemônicas, que vêem na soberania de outros Estados uma barreira ao gozo de sua própria posição de predomínio. A exposição dos fundamentos ocultos da teoria utópica constitui-se numa preliminar necessária a qualquer ciência política séria. Mas o realista, ao negar qualquer qualidade *a priori* das teorias políticas, e ao provar que elas têm

---

[4] Norman Angell, *The Great Illusion*, pág. 138.

[5] Da mesma forma a teoria de Marx da mais-valia tem, nas palavras de um crítico simpatizante, "mais o significado de um slogan político e social do que o de uma verdade econômica" (M. Beer, *The Life and Teaching of Karl Marx*, pág. 129).

[6] Tendo descoberto que outros Estados eram provavelmente mais expostos a ataques que eles próprios, as autoridades soviéticas, em maio de 1939, demitiram Litvinov e pararam de falar na indivisibilidade da paz.

suas raízes na prática, cai facilmente num determinismo que sustenta que a teoria, sendo nada mais do que a racionalização de um propósito condicionado e pré-determinado, é uma excrescência pura e impotente para alterar o curso dos acontecimentos. Portanto, enquanto o utópico trata o objetivo como o único fato básico, o realista corre o risco de tratar o objetivo meramente como o produto mecânico de outros fatos. Se reconhecermos que esta mecanização da vontade humana, e da aspiração humana, é indefensável e intolerável, então temos de reconhecer que a teoria, por desenvolver-se da prática e na prática, tem seu próprio papel transformador no processo. O processo político não consiste, como crêem os realistas, puramente na sucessão de fenômenos governados pelas leis mecânicas da causalidade; tampouco consiste, como crêem os utópicos, puramente na aplicação, na prática, de certas verdades teóricas, evoluídas de uma consciência interior, por povos sábios e previdentes. A ciência política tem de ser baseada no reconhecimento da interdependência da teoria e da prática, que só pode ser atingida através da combinação de utopia e realidade.

O Intelectual e o Burocrata

Uma expressão concreta da antítese entre teoria e prática na política é a oposição entre o "intelectual" e o "burocrata": o primeiro treinado a pensar, principalmente, por linhas apriorísticas, e o último, a pensar empiricamente[7]. É da natureza das coisas que o intelectual deva encontrar-se do lado que procura adequar a prática à teoria; pois os intelectuais são particularmente relutantes em reconhecerem seu raciocínio como condicionado por forças externas a eles próprios, e gostam de pensar

[7] O termo "burocrata" pode ser usado, neste caso, para incluir os membros das forças armadas que estão engajados na condução da política. É, provavelmente, desnecessário adicionar que nem todo possuidor de um intelecto é um intelectual, assim como nem todo ocupante de uma mesa num departamento governamental é um burocrata. Há, contudo, modos de pensar que são, em termos gerais, característicos do burocrata e do intelectual.

em si mesmos como líderes cujas teorias proporcionam a força motriz para os chamados homens de ação. Além disso, todo ponto de vista intelectual dos últimos duzentos anos tem sido fortemente colorido pelas ciências exatas e naturais. A maioria dos intelectuais vem defendendo ser o estabelecimento de um princípio geral, e o teste do particular à luz desse princípio, o fundamento necessário e o ponto de partida de toda ciência. Pode-se dizer, a esse respeito, que a utopia, com sua insistência em princípios gerais, representa a abordagem intelectual característica da política. Woodrow Wilson, o mais perfeito exemplo moderno de intelectual na política, "foi insuperável na exposição do fundamental... Seu método político... era basear sua atuação em princípios amplos e simples, evitando o comprometimento com medidas específicas"[8]. Alguns princípios supostamente gerais, como "autodeterminação nacional", "comércio livre" ou "segurança coletiva" (que serão facilmente reconhecidos pelo realista como expressões concretas de condições e interesses particulares), são tomados corno padrão absoluto, e julgam-se as políticas boas ou más pela extensão em que divergem desses princípios ou adaptam-se a eles. Nos tempos modernos, os intelectuais têm sido os líderes de todo movimento utópico; e os serviços prestados pela utopia ao progresso político devem ser creditados, em boa parte, a eles. Mas a fraqueza característica da utopia é também a fraqueza característica dos intelectuais políticos: não entender a realidade existente e o modo pelo qual os padrões se relacionam com ela. "Eles podiam atribuir a suas aspirações políticas", escreveu Meinecke sobre o papel dos intelectuais na política alemã, "um espírito de pureza e independência, de idealismo filosófico e de elevação acima do concreto jogo de interesses... mas através de seu sentimento imperfeito pelos interesses reais da vida efetiva do Estado, rapidamente desceram do sublime para o extravagante e o excêntrico"[9].

---

[8] R. S. Baker, *Woodrow Wilson, Life and Letters*, III, pág. 90.
[9] Meinecke, *Staat und Personlichkeit*, pág. 136.

Freqüentemente afirma-se que os intelectuais são menos ciosos de seu pensamento do que os grupos cuja coerência depende de um interesse econômico comum, e que ocupam, portanto, um ponto privilegiado "*au-dessus de la mêlée*". Já em 1905, Lenin atacava "a opinião antiquada de que a *intelligentsia* seria capaz... de permanecer fora de classes"[10]. Mais recentemente, esta visão foi ressuscitada por Mannheim, que afirmou que a *intelligentsia*, sendo "relativamente sem classe" e "socialmente desvinculada", "inclui em si todos aqueles interesses com os quais a vida social é permeada", e pode, desta forma, atingir um elevado grau de imparcialidade e objetividade[11]. Num certo sentido limitado, isto é verdade. Mas qualquer vantagem derivada disso pareceria anulada por uma correspondente inabilidade, isto é, pelo distanciamento das massas, cuja atitude é um fator determinante na vida política. Mesmo onde a ilusão de sua liderança era mais forte, os intelectuais modernos freqüentemente encontraram-se na posição de oficiais cujas tropas estivessem prontas a segui-los em tempo de paz, mas que desertariam ante qualquer problema mais sério. Na Alemanha, e em muitos países europeus menores, as constituições democráticas de 1919 foram fruto do trabalho de intelectuais devotados, e atingiram um alto grau de perfeição teórica. Mas quando ocorreu uma crise, esfacelaram-se quase em toda parte por não terem conseguido conquistar o apoio da massa da população. Nos Estados Unidos, os intelectuais tiveram um papel preponderante na proposta de criação da Liga das Nações, e a maioria deles permaneceu como seus defensores ardorosos. Entretanto, a massa do povo americano, que parecia seguir a liderança deles, rejeitou-a quando o momento crítico chegou. Na Grã-Bretanha, os intelectuais asseguraram, através de uma propaganda enérgica e devotada, enorme apoio dos jornais à Liga das Nações. Mas quando a Liga surgiu requerendo uma ação que poderia ter acarretado conse-

---

[10] Lenin, *Works* (2.a edição russa), VII, pág. 72.
[11] Mannheim, *Ideology and Utopia*, págs. 13 7-40.

qüências práticas para a massa do povo, governos sucessivos preferiram a inação; e os protestos dos intelectuais não causaram reação perceptível no país.

A abordagem burocrática da política é, por outro lado, fundamentalmente empírica. O burocrata sustenta o manuseio de cada problema "segundo o mérito", para evitar a formulação de princípios e para guiar-se no rumo certo por algum processo intuitivo, nascido de uma longa experiência, e não do raciocínio consciente. "Não existem casos gerais", dizia um funcionário francês, no papel de delegado da França numa assembléia da Liga das Nações, "só existem casos específicos"[12]. Com sua aversão pela teoria, o burocrata lembra o homem de ação. "Nos engajamos somente naquilo que vemos" é um moto atribuído a mais de um general famoso. A excelência do serviço público britânico é parcialmente devida à facilidade com que a mentalidade burocrática se acomoda à tradição empírica da política britânica. O perfeito servidor público civil ajusta-se bem à popular definição do político inglês, como o homem que recua horrorizado ante constituições escritas e convenções solenes, e deixa-se guiar pelo precedente, pelo instinto, pelo faro da coisa certa. Este empirismo é, ele mesmo, sem dúvida, condicionado por um ponto de vista particular, e reflete o hábito conservador da vida política inglesa. O burocrata, provavelmente mais explicitamente do que qualquer outra classe da comunidade, está relacionado de perto com a ordem existente, a manutenção da tradição, e a aceitação do precedente como critério "seguro" de ação. A partir daí, a burocracia facilmente degenera no formalismo rígido e vazio do mandarim, e proclama possuir um conhecimento esotérico dos procedimentos apropriados, que não é acessível mesmo à mais brilhante inteligência de fora. "Expérience vaut mieux que science" é a máxima burocrática típica. "Conquistas no aprendizado e na ciência", escreveu Bryce, expressando uma

---

[12] *League of Nations: Fifteenth Assembly*, Sixth Committee, pág. 62.

opinião largamente difundida, "são de pouca valia para tornar o homem sábio em política"[13]. Quando o burocrata quer condenar uma proposta, classificada de "acadêmica". Prática e não teoria; treinamento burocrático e não brilhantismo intelectual. Essa é a escola da sabedoria política. O burocrata tende a tornar a política um fim em si mesma. Vale a pena ressaltar que tanto Maquiavel quanto Francis Bacon eram burocratas.

Esta antítese fundamental entre os modos de pensar intelectual e burocrático, sempre latente em toda parte, apareceu na última metade de século num lugar onde dificilmente ter-se-ia procurado por ela: no movimento operário. Escrevendo na década de 1870, Engels congratulou os trabalhadores alemães pelo fato de que eles "pertenciam à nação mais teórica do mundo, e retiveram este sentido teórico, que foi quase completamente perdido pelas classes ditas *educadas* da Alemanha". Ele comparou este estado feliz com "a indiferença a toda teoria, que é uma das razões do lento progresso do movimento operário inglês"[14]. Quarenta anos após, um outro escritor alemão confirmou esta observação[15]. A análise teórica da doutrina de Marx tornou-se uma das preocupações principais dos mais importantes social-democratas alemães e muitos observadores crêem que esse desenvolvimento intelectual de um só lado foi um fator importante para o colapso final do partido. O movimento operário britânico, até os últimos anos, evitou inteiramente a teoria. Atualmente, a harmonia imperfeita entre as alas intelectuais e sindicais é uma fonte notória de problemas para o Partido Trabalhista. Os sindicalistas tendem a encarar o intelectual como um teórico utópico, desprovido de experiência dos problemas práticos do movimento. O intelectual condena o líder sindical como um burocrata. Os constantes conflitos entre facções dentro do Partido

---

[13] Bryce, *Modern Democracies*, I, pág. 89.
[14] Apud Lenin, *Works* (2.a edição russa), IV, pág. 381.
[15] " Nós possuímos o movimento operário mais teórico do mundo" (F. Naumann, *Central Europe*, trad. ingl., pág. 121).

Bolchevista na Rússia Soviética foram em parte, de alguma forma, explicados como conflitos entre a "*intelligentsia* do Partido" representada por Bukarin, Kamenev, Radek e Trotsky, e a "máquina do Partido" representada por Lenin, Sverdlov (até sua morte em 1919) e Stalin[16].

A oposição entre o intelectual e o burocrata foi particularmente proeminente na Grã-Bretanha durante os vinte anos entre as guerras, no campo das relações exteriores. Durante a Primeira Grande Guerra, a União pelo Controle Democrático (*Union of Democratic Control*),[16-a] uma organização de intelectuais utópicos, moveu grandes esforços para popularizar a idéia de que a guerra decorria, em grande parte, do controle das relações exteriores em todos os países por diplomatas profissionais. Woodrow Wilson acreditava que a paz estaria assegurada se os problemas internacionais fossem resolvidos "não por diplomatas ou políticos, preocupados em servir a seus próprios interesses, mas por cientistas desapaixonados – geógrafos, etnógrafos, economistas – que *estudaram* as questões envolvidas"[17]. Burocratas, e especialmente diplomatas, foram durante muito tempo vistos com suspeitas nos círculos da Liga das Nações e considerou-se que a Liga contribuiria enormemente à solução dos problemas internacionais retirando-os das mãos reacionárias dos ministérios de relações exteriores. Wilson, apresentando o projeto de Pacto à sessão plenária da Conferência de Paz, falou da "impressão de que, se o corpo deliberativo da Liga das Nações devesse ser me-

---

[16] Esta interpretação, que aparece em *Lenin* de Mirsky (págs. 111, 117-18), publicado em 1931, recebeu posterior confirmação dos acontecimentos subseqüentes. A dissensão remontava aos primeiros tempos do partido. Em 1904, Lenin atacava os intelectuais do partido por negligenciarem a disciplina e a organização, e os intelectuais atacavam Lenin por seus métodos burocráticos (Lenin, *Works*, 2.a ed. russa, VI, págs. 309-1 1).

[16-a] A *Union of Democratic Control* (UDC) foi constituída na Inglaterra logo após o início da Primeira Guerra Mundial por um grupo de pessoas que se opunham à entrada do país na guerra. Num sentido mais geral, a UDC defendia a idéia de que a política externa deveria ser objeto de controle democrático e que uma instância internacional deveria ser criada para garantir uma paz duradoura e que essa deveria ser a verdadeira "guerra para acabar com todas as guerras" (Nota do editor).

[17] R. S. Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement*, I, pág. 112.

ramente um corpo de funcionários representando os diversos governos, os povos do mundo não poderiam ficar certos de que alguns dos erros que funcionários dedicados admitiram terem cometidos não mais se repetiriam"[18]. Mais tarde, na Câmara dos Comuns, Lord Cecil foi mais severo: "Temo que tenha chegado à conclusão, na Conferência de Paz, por experiência própria, de que os prussianos não estavam confinados exclusivamente na Alemanha. Há, também, a tendência e a tradição amplas das classes oficiais... Não se pode evitar a conclusão de que existe uma tendência entre eles de pensar que tudo o que existe está certo"[19]. Na Segunda Assembléia, Lord Cecil invocou o apoio da "opinião pública", que a Liga deveria representar, contra as "classes oficiais"[20]; e tais apelos foram freqüentemente ouvidos durante os dez anos seguintes. O burocrata, por seu lado, igualmente desconfiava do zelo missionário de intelectuais entusiastas pela segurança coletiva, a ordem mundial e o desarmamento geral – esquemas que lhe pareciam frutos da teoria pura divorciada da experiência prática. A questão do desarmamento ilustrou bem esta divergência de pontos de vista. Para o intelectual, o princípio geral era simples e claro; as alegadas dificuldades em aplicá-lo eram devidas à obstrução por parte dos "especialistas"[21]. Para o especialista, o princípio geral era sem sentido e utópico; se os armamentos poderiam ser reduzidos, e se assim fosse, era uma questão" prática" a ser decidida em cada caso "segundo seus méritos".

---

[18] *History of the Peace Conference*, ed. H. Temperley, III, pág. 62.

[19] *House of Commons*, july 21, 1919: *Official Report*, col. 993.

[20] *League of Nations: Second Assembly, Third Committee*, pág. 281.

[21] "Não se pode tolerar", disse o socialista belga De Brouckère, "que o povo seja roubado de suas esperanças de paz por especialistas que estão se perdendo na teia de tecnicalidades que, com um pouco de boa vontade, pode ser desfeita em poucas horas" (*Peace and Disarmament Committee of the Women's International Organisations*: Circular of May 15, 1932). Mais ou menos na mesma época, Lord Cecil diria, sobre o mesmo assunto: "Se a questão fosse deixada nas mãos dos especialistas, nada teria sido resolvido. Eles eram, estou certo, cavalheiros aptos, conscienciosos e altamente instruídos, mas olhe o treinamento deles" (*Manchester Guardian*, 18 de maio de 1932).

Esquerda e Direita

A antítese de utopia e realidade, e da teoria e prática, reproduz-se mais tarde na antítese entre radical e conservador, entre esquerda e direita, muito embora seja imprudente presumir que os partidos que carregam estes rótulos representem estas tendências sublinhadas. O radical é necessariamente utópico, e o conservador realista. O intelectual, o homem da teoria, gravitará para a esquerda tão naturalmente, quanto o burocrata, o homem da prática, gravitará para a direita. Até hoje a direita é fraca em termos de teoria, e sofre por sua inacessibilidade a idéias. A fraqueza característica da esquerda é o fracasso em traduzir sua teoria na prática – um fracasso pelo qual culpará os burocratas, mas que é inerente ao seu caráter utópico. "A esquerda tem razão (*Vernunft*), a Direita tem sabedoria (*Verstand*)", escreveu o filósofo nazista Moeller van den Bruck[22]. Desde os tempos de Burke, os conservadores ingleses sempre negaram fortemente a possibilidade de deduzir prática política de teoria política por um processo lógico. "Seguir somente o silogismo é o caminho mais curto para um poço sem fundo", diz Lord Baldwin[23] – uma frase que pode sugerir que ele pratica tanto quanto prega a abstenção de modos de pensar rigorosamente lógicos. Churchill recusa-se a crer que "a extravagante lógica na doutrina" atraia o eleitor britânico[24]. Uma definição particularmente clara das diferentes atitudes com relação à política externa surge de um discurso feito na Câmara dos Comuns por Neville Chamberlain em resposta a um crítico trabalhista:

"O que o honorável Membro entende por política externa? Pode-se estabelecer proposições gerais e sensatas. Pode-se dizer que a política externa visa a manter a paz; pode-se dizer que deva proteger os inte-

---

[22] Moeller van den Bruck, *Das Dritte Reich* (3.a ed.) pág. 257.
[23] Baldwin, *On England*, pág. 153.
[24] Winston Churchill, *Step by Step*, pág. 147.

resses britânicos, que deva usar sua influência, como o faz, na defesa do certo contra o errado. Pode-se estabelecer todos estes princípios, mas isto não é uma política. Evidentemente, se quisermos ter uma política, deve-se pegar a situação particular e considerar qual ação ou omissão é cabível para esta situação particular. Isto é o que eu próprio entendo por política, e é bastante claro que, como as condições e situações nas relações internacionais continuamente mudam dia a dia, sua política não pode ser estabelecida de uma vez para sempre, se quisermos que seja aplicável a cada situação que surja"[25].

A superioridade intelectual da esquerda é posta freqüentemente em dúvida. A esquerda sozinha cria princípios de ação política e desenvolve ideais para o estadista buscar atingir. Mas é desprovida de experiência prática que surge do contato próximo com a realidade. Na Grã-Bretanha, após 1919, foi um sério mal que a esquerda, tendo alcançado o poder em períodos muito curtos, tivesse pouca experiência das realidades administrativas e se tornasse cada vez mais um partido de teoria pura, enquanto a direita, tendo passado tão pouco tempo na oposição, teve pouca tentação de avaliar as perfeições da teoria diante das imperfeições da prática. Na Rússia Soviética, o grupo no poder está, cada vez mais, descartando a teoria em favor da prática, perdendo a memória de sua origem revolucionária. A história mostra em toda parte que, quando partidos ou políticos de esquerda travam contato com a realidade, através de cargos políticos, tendem a abandonar sua utopia "doutrinária" e a moverem-se para a direita, normalmente mantendo seus rótulos de esquerda e, desta forma, aumentando a confusão da terminologia política.

Ética e Política

Mais fundamental do que tudo, a antítese entre utopia e realidade é baseada numa diferente concepção da relação entre políti-

---

[25] House of Commons, October 21, 1937, reimpresso em N. Chamberiain, *The Struggle for Peace*, pág. 33.

ca e ética. A antítese entre o mundo dos valores e o mundo da natureza, já implícita na dicotomia objetivo-fato, está profundamente arraigada na consciência humana e no pensamento político. O utópico estabelece um padrão ético que proclama ser independente da política, e procura fazer com que a política adapte-se a ele. O realista não pode aceitar logicamente nenhum valor padrão, exceto o dos fatos. Em seu modo de ver, o padrão absoluto do utópico é condicionado e ditado pela ordem social, sendo, portanto, político. Moralidade só pode ser relativa, não universal. A ética tem de ser interpretada em termos de política; e a procura de uma norma ética fora da política está fadada à frustração. A identificação da realidade suprema com o bem supremo, que a Cristandade conseguiu por intermédio de um vigoroso golpe de dogmatismo, o realista alcança através da presunção de que não existe outro bem que não a aceitação e a compreensão da realidade.

Essas implicações da oposição entre utopia e realidade irão emergir claramente de um estudo mais detalhado sobre a crise atual da política internacional.

PARTE II

A Crise Internacional

Capítulo III

O PANO DE FUNDO UTÓPICO

Os Fundamentos da Utopia

A moderna escola do pensamento político utópico remonta à destruição do sistema medieval, que pressupunha uma ética universal e um sistema político universal baseado na autoridade divina. Os realistas do Renascimento moveram o primeiro ataque sério e violento contra a primazia da ética, defendendo um ponto de vista político que tornava a ética um instrumento da política, a autoridade do Estado substituindo, assim, a autoridade da Igreja como árbitro da moralidade. A resposta da escola utópica a este desafio não foi fácil. Era necessário um padrão ético que fosse independente de qualquer autoridade externa – eclesiástica ou civil – e a solução foi encontrada na doutrina de uma "lei da natureza" secular, cuja fonte última era a razão individual humana. A lei natural, como foi proposta primeiramente pelos gregos, havia sido uma intuição do coração humano sobre o que seria moralmente correto. "É eterna", diz Antígona de Sófocles, "e ninguém sabe de onde vem". Os estóicos e os escolásticos medievais identificaram a lei natural com a razão; e nos séculos dezessete e dezoito, reviveu-se esta identificação sob uma forma nova e particular. Na ciência, as leis da natureza eram deduzidas por um processo de raciocínio, partindo dos fatos observados, sobre a natureza da matéria. Por uma analogia simples, os princípios *newtonianos* aplicavam-se agora aos problemas éticos. A lei moral da natureza podia ser cientificamente estabelecida e a dedução racional, a partir de supostos fatos da

natureza humana, tomou o lugar da revelação ou da intuição como fonte da moral. A razão poderia determinar quais seriam as leis morais universalmente válidas e presumiu-se que, uma vez determinadas essas leis, os seres humanos se adaptariam a elas assim como a matéria adaptava-se às leis físicas da natureza. O Iluminismo era a estrada real para a felicidade.

Por volta do século dezoito, as linhas principais do moderno pensamento utópico foram firmemente estabelecidas. Foi essencialmente individualista ao fazer da mente humana a corte final de apelação em questões morais. Na França associou-se com uma tradição secular; na Inglaterra com uma tradição evangélica. Foi essencialmente racionalista ao identificar a consciência humana com a voz da razão[1]. Mas ainda iria sofrer importantes modificações e foi Jeremy Bentham que, quando a revolução industrial transferiu a liderança do pensamento da França para a Inglaterra, deu ao pensamento utópico do século dezenove sua forma característica. Partindo do postulado de que a característica fundamental da natureza humana era a busca do prazer e a rejeição da dor, Bentham deduziu deste postulado uma ética racional que definia o bem através da famosa fórmula "a maior felicidade para o maior número". Como se tem dito freqüentemente, "a maior felicidade para o maior número" desempenhou o papel – do mesmo modo que a lei natural havia desempenhado para a geração anterior – de um padrão ético absoluto. Bentham acreditava firmemente nesse padrão absoluto, e rejeitava corno "anárquica" a visão de que existem "tantos padrões de certo e errado quantos forem os homens"[2]. Com efeito, "a maior felicidade para o maior número" foi a definição, do século dezenove, do conteúdo da lei natural.

---

[1] Embora seja esta a forma de utopia que predominou nos últimos três séculos, e que ainda prevalece (embora provavelmente com sua força diminuída) nos países de língua inglesa, seria perigoso afirmar que individualismo e racionalismo são atributos necessários do pensamento utópico. O fascismo contém elementos utópicos de tipo anti-individualista e irracional. Estas qualidades já estavam latentes nos aspectos utópicos do leninismo - e provavelmente até do marxismo.

[2] Bentham, *Works*, ed. Bowring, I, pág. 31.

A importância da contribuição de Bentham é dupla. Em primeiro lugar, ao identificar o bem com a felicidade, proporcionou uma confirmação plausível para a presunção "científica" de que o homem adaptar-se-ia, infalivelmente, à lei moral da natureza, tão logo seu conteúdo fosse racionalmente determinado. Em segundo lugar, ao preservar os aspectos racionalista e individualista da doutrina, conseguiu colocá-la sobre uma base mais ampla. A doutrina da razão, em sua roupagem do século dezoito, era eminentemente intelectual e aristocrática. Seu corolário político era um despotismo esclarecido de filósofos, os únicos que poderiam possuir o poder de raciocínio necessário para descobrir o bem. Mas agora que a felicidade era o critério, a única necessidade era que o indivíduo pudesse identificar onde residia sua felicidade. Não só era o bem determinável, como era sustentado no século dezoito por um processo racional, como ainda este processo não era uma questão de especulação filosófica hermética, mas de simples bom senso. Bentham foi o primeiro pensador a elaborar a doutrina da salvação pela opinião pública. Os membros da comunidade "podem, em sua capacidade agregada, serem considerados como se constituíssem uma forma de judicatura ou tribunal: chame-o... Tribunal da Opinião Pública"[3]. Foi James Mill, aluno de Bentham, quem criou o mais completo argumento já elaborado em defesa da infalibilidade da opinião pública:

"Todo homem possuidor de razão está acostumado a pesar os indícios e a guiar-se por sua preponderância. Quando várias conclusões, com suas provas, são apresentadas com igual carinho e engenho, há uma certeza moral de que, embora existam exceções, a maioria das pessoas julgará de forma correta, e que a prova de maior força, qualquer que ela seja, causará a impressão mais forte"[4].

[3] Bentham, *Works*, ed. Bowring, VIII, pág. 561.
[4] James Mill, *The Liberty of the Press*, págs. 22-3.

Este não é o único argumento com que se pode defender a democracia como instituição política. Mas ele foi, de fato, implícita ou explicitamente aceito pela maioria dos liberais do século dezenove. A crença de que a opinião pública julgará corretamente qualquer questão racionalmente apresentada, combinada com a presunção de que ela agirá de acordo com esse julgamento correto, é um fundamento essencial do credo liberal. Na Grã-Bretanha, o final do século dezoito e o século dezenove foram preponderantemente a era da pregação popular e da oratória política. Pela voz da razão, os homens podiam ser persuadidos a salvarem suas almas imortais, e a percorrerem o caminho da ilustração e do progresso políticos. O otimismo do século dezenove baseou-se na tripla convicção de que a busca do bem era questão de raciocínio correto, de que a difusão do conhecimento logo tornaria possível a qualquer um pensar corretamente sobre este importante assunto, e de que qualquer um que pensasse corretamente iria necessariamente agir corretamente.

A aplicação desses princípios às questões internacionais seguiu, no principal, o mesmo padrão. Abbé de Saint-Pierre, que propôs um dos primeiros projetos para uma liga de nações, "confiava tanto na razoabilidade de seus projetos, que sempre acreditou que, se fossem considerados de forma correta, as grandes potências não poderiam deixar de adotá-los"[5]. Tanto Rousseau quanto Kant arguíram que, já que as guerras eram feitas pelos príncipes em interesse próprio, e não de seu povo, não haveria guerras sob um governo de forma republicana. Neste sentido, anteciparam o ponto de vista de que a opinião pública, uma vez tornando-se efetiva, será suficiente para prevenir a guerra. No século dezenove, esta opinião teve aprovação ampla na Europa ocidental e assumiu a coloração especificamente racionalista, própria da doutrina, de que a manutenção das crenças morais corretas, e a realização de ações corretas, podem ser assegura-

[5] J. S. Bury, *The Idea of Progress*, pág. 131.

das pelo processo do raciocínio. Jamais houve uma época que proclamou tão sem reservas a supremacia do intelecto. "É a evolução intelectual", assegurou Comte, "que determina essencialmente o curso principal dos fenômenos sociais"[6]. Buckle, cuja famosa *História da Civilização* foi publicada entre 1857 e 1861, abertamente declarou que a aversão à guerra é "um gosto sofisticado, peculiar aos intelectuais". Ele escolheu um forte exemplo, baseado na presunção, natural para um pensador britânico, da belicosidade inerente do mais recente inimigo da Grã-Bretanha. "A Rússia é um país guerreiro," escreveu, "não porque seus habitantes sejam imorais, mas porque não são intelectualizados. O erro está na cabeça, não no coração"[7]. A opinião de que a difusão da educação levaria à paz internacional foi compartilhada por muitos dos contemporâneos e sucessores de Buckle. Seu último expoente sério foi Sir Norman Angell, que tentou, com *The Great Illusion* e outros livros, convencer o mundo de que a guerra jamais trouxe lucro a ninguém. Se fosse possível estabelecer este ponto através de argumentos irrefutáveis, pensou Sir Norman, então a guerra não ocorreria. A guerra é produto de uma "falha de entendimento". Uma vez que a cabeça fosse purgada da ilusão de que a guerra compensava, o coração poderia tratar de si mesmo. "O mundo das Cruzadas e da queima dos hereges", dizia o manifesto de lançamento de um jornal mensal chamado *War and Peace*, que começou a aparecer em outubro de 1913, "... não foi um mundo de intenções incorretas, mas de pensamento incorreto... Saímos desse estado ao corrigirmos a falha de entendimento; sairemos do mundo de guerra política ou paz armada da mesma forma"[8]. A razão poderia demonstrar o absurdo da anarquia internacional e com um conhecimento ampliado, um número suficiente de pes-

---

[6] Comte, *Cours de Philosophie Positive*, Lecture LXI.

[7] Buckle, *History of Civilisation* (ed. World Classics), I, págs. 151-2.

[8] Apud Angell, *Foundations of International Polity*, pág. 224. Indícios sugerem que esta passagem foi escrita pelo próprio Sir Norman Angell.

soas seriam racionalmente convencidas deste absurdo e poriam um fim nele.

Benthamismo Transplantado

Antes do fim do século dezenove, várias das presunções do racionalismo de Bentham deram origem a dúvidas sérias. A crença na suficiência da razão para a promoção da conduta correta foi contestada pelos psicólogos. A identificação da virtude com o esclarecido interesse próprio começou a chocar os filósofos. A crença na infalibilidade da opinião pública tinha sido atraente segundo a hipótese dos primeiros utilitaristas, de que a opinião pública era a opinião de homens educados e esclarecidos. Tornou-se menos atraente, principalmente para os que se consideravam educados e esclarecidos, agora que a opinião pública era a opinião das massas; e em 1859, em seu ensaio *On Liberty*, J. S. Mill mostrou-se preocupado com os perigos da "tirania da maioria". Após 1900, teria sido difícil encontrar, na Grã-Bretanha ou em qualquer outro país europeu, algum pensador político sério que aceitasse as hipóteses de Bentham sem restrições. Contudo, por uma dessas ironias da história, essas teorias semi-abandonadas do século dezenove reapareceram, na segunda e terceira décadas do século vinte, no campo específico da política internacional, e lá tornaram-se as pedras basilares de um novo edifício utópico. A explicação pode ser, em parte, residir no fato de que, após 1914, as mentes dos homens naturalmente tateavam à procura de uma nova utopia e voltaram para esses fundamentos aparentemente sólidos da paz e segurança do século dezenove. Mas um fator mais decisivo foi a influência dos Estados Unidos, ainda no auge da prosperidade vitoriana e da crença vitoriana no confortável credo das teorias de Bentham. Assim como Bentham, um século antes, tomou a doutrina da razão do século dezoito e adaptou-a às necessidades da nova era, da mesma forma, agora Woodrow Wilson, o apaixonado admirador de Bright

e Gladstone, transplantava a fé na racionalidade do século dezenove ao solo quase virgem da política internacional e, levando-a com ele para a Europa, deu-lhe um novo alento de vida. Quase todas as teorias populares sobre política internacional entre as duas grandes guerras foram reflexos, vistos num espelho americano, do pensamento liberal do século dezenove.

Num limitado número de países, a democracia liberal do século dezenove teve um brilhante sucesso. Foi um sucesso porque seus pressupostos coincidiram com o estágio de desenvolvimento alcançado por esses países. Fora da massa de especulações da época, os principais espíritos de então absorveram precisamente a parte da teoria que correspondia a suas necessidades, consciente ou inconscientemente adaptando a prática à teoria, e a teoria à prática. Utilitarismo e *laissez-faire* serviram e, a sua vez, dirigiram o curso da expansão industrial e comercial. Entretanto, a opinião de que a democracia liberal do século dezenove era baseada, não num equilíbrio de forças peculiar ao desenvolvimento econômico do período e aos países envolvidos, mas em certos princípios racionais *a priori,* que bastariam ser aplicados em outros contextos para produzirem resultados similares, foi essencialmente utópica; e foi esta opinião que dominou o mundo após a primeira guerra mundial. Quando as teorias da democracia liberal foram transplantadas, por um processo puramente intelectual, a um período e a países cujo estágio de desenvolvimento e cujas necessidades práticas eram tremendamente diferentes dos da Europa ocidental no século dezenove, esterilidade e desilusão foram a seqüela inevitável. A razão pode criar a utopia, mas não pode torná-la real. As democracias liberais espalhadas pelo mundo, devido ao acordo de paz de 1919, foram o produto da teoria abstrata, não lançaram raízes no solo e rapidamente murcharam.

Racionalismo e a Liga das Nações

A mais importante dentre todas as instituições afetadas por esse intelectualismo míope da política internacional foi a Liga das Nações, que foi uma tentativa "de aplicar os princípios do liberalismo de Locke para a construção de uma estrutura institucional para a ordem internacional"[9]. "O Pacto", observou o general Smuts, "... simplesmente trouxe para os problemas mundiais aquela visão de uma sociedade liberal democrática, que é uma das grandes conquistas do avanço humano"[10]. Entretanto, esse transplante da racionalidade democrático da esfera nacional para a internacional estava cheio de dificuldades imprevistas. O empirista lida com o caso concreto segundo o mérito individual de cada caso. O racionalista liga o caso concreto a um princípio geral abstrato. Toda ordem social implica uma larga dose de padronização, e portanto de abstração; não pode haver uma regra diferente para cada membro da comunidade. Tal padronização é comparativamente mais fácil numa comunidade de muitos milhões de indivíduos anônimos, que se adaptam, mais ou menos de perto, a padrões conhecidos.

Apresenta, contudo, complicações infinitas quando aplicada a sessenta Estados conhecidos, que diferem largamente em tamanho, em poder, e em desenvolvimento político, econômico e cultural. A Liga das Nações, sendo a primeira tentativa em larga escala de padronizar os problemas políticos internacionais sobre uma base racional, foi particularmente sujeita a esses embaraços.

Os fundadores da Liga, alguns deles homens de larga experiência e conhecimento políticos, reconheceram, com efeito, os perigos da perfeição abstrata. "A aceitação dos fatos políticos atuais", ressaltou o Comentário oficial britânico ao Pacto publi-

---

[9] R. H. S. Crossman in J. P. Mayer, *Political Thought*, pág. 202.
[10] Transmissão de véspera de Ano Novo da Rádio Nations, Genebra: *The Times*, 1 de janeiro de 1938.

cado em 1919, "foi um dos princípios sobre os quais a Comissão trabalhou"[11], e esta tentativa de levar em conta as realidades políticas distinguiu o Pacto, não só dos anteriores projetos de organização mundial, mas também de projetos puramente utópicos como a da Força Policial Internacional, o Pacto Briand-Kellogg e os Estados Unidos da Europa. O Pacto tinha a virtude de apresentar várias imperfeições teóricas. Afirmando que trataria todos os membros como iguais, garantiu às grandes potências permanente maioria no Conselho da Liga[12]. Não pretendeu proibir a guerra de todo, mas somente limitar as ocasiões em que, legitimamente, fosse possível recorrer a ela. A obrigação imposta aos membros da Liga de aplicar sanções a quem rompesse o Pacto não deixava de ser vaga e isto foi discretamente ampliado por um conjunto de resoluções "interpretativas" passadas pela Assembléia em 1921. A rigidez da garantia territorial dada pelo Artigo 10 do Pacto foi atenuada numa resolução que teve o voto favorável quase unânime da Assembléia em 1923. Parecia, então, que a Liga poderia alcançar um meio-termo entre utopia e realidade, e tornar-se um instrumento eficaz da política internacional.

Infelizmente, os políticos europeus mais influentes negligenciaram a Liga durante seus anos críticos de formação. O racionalismo abstrato ganhou a primeira mão, e de 1922 em di-

[11] *The Covenant of the League of Nations and a Commentary Thereon*, Cmd. 151 (1919), pág. 12. "A grande força do Pacto", disse o governo britânico alguns anos mais tarde, "repousa na medida do poder discricionário que concede ao Conselho e à Assembléia para lidarem com futuras contingências, que podem não ter paralelo na história, e que, portanto, não podem prever todas com antecedência" (League of Nations: *Official Journal*, maio de 1928, pág. 703).

[12] A ausência dos Estados Unidos perturbou este equilíbrio, deixando quatro potências maiores em confronto com quatro menores. Subseqüentes aumentos de membros, que tiveram lugar em freqüentes intervalos desde 1923, deram preponderância permanente aos países menores. O Conselho, ao tornar-se mais representativo, perdeu muito de sua eficácia como instrumento político. A realidade foi sacrificada em favor de um princípio abstrato. Convém lembrar que o prudente delegado suíço previu esse resultado quando levantou-se a questão do primeiro aumento de número em 1922 (League of Nations: *Third Assembly, First Committee*, págs. 37-8).

ante, em Genebra, essa corrente levou a Liga decididamente na direção da utopia[13]. Começou-se a crer, nas palavras de um crítico acerbo, "que possa existir, em Genebra ou em ministérios de relações exteriores, um tipo de arquivo de acontecimentos cuidadosamente classificado ou, melhor ainda, de situações, e que, quando um evento ocorre ou uma situação se apresenta, um membro do Conselho ou um Ministro de Relações Exteriores pode facilmente reconhecer o acontecimento ou a situação, e procurar no índice para encontrar as pastas onde a ação apropriada está descrita"[14]. Houve esforços determinados para aperfeiçoar o mecanismo, para padronizar o processo, para preencher os "lapsos" do Pacto através de um veto absoluto contra todas as guerras, e para tornar a aplicação de sanções "automática". O Projeto de Tratado de Assistência Mútua, o Protocolo de Genebra, o Ato Geral, o plano de incorporar o Pacto Briand-Kellogg à Carta da Liga e "A definição de agressor", foram todos marcos do perigoso caminho da racionalização. O fato de que os pratos utópicos preparados durante esses anos em Genebra eram intragáveis para a maioria dos governos interessados constitui um sintoma do divórcio crescente entre teoria e prática.

Mesmo o vocabulário corrente na Liga traía o crescente desejo de evitar o concreto em favor das generalizações abstratas. Quando se entendeu necessário fazer com que o Projeto de Tratado de Assistência Mútua pudesse ser posto em vigor na Europa, sem se aguardar o resto do mundo, inseriu-se nele a cláusula de que poderia entrar em vigor "por continentes" – uma limitação com implicações absurdas para todo continente que não a Europa. Entrou em uso uma fraseologia convencional, que

---

[13] Por uma curiosa ironia esse desenvolvimento foi fortemente encorajado por um grupo de intelectuais americanos; e alguns entusiastas europeus imaginaram que, seguindo este curso, apaziguariam a opinião pública americana. O abismo entre a teoria dos intelectuais e a prática do governo, que desenvolveu-se na Grã-Bretanha a partir de 1932, começou nos Estados Unidos em 1919.

[14] J. Fischer-Williams, *Some Aspects of the Covenant of the League of Nations*, pág. 238.

serviu como moeda corrente para os delegados em Genebra e para os entusiastas da Liga em toda parte, e que, após constante repetição, logo perdeu todo contato com a realidade. "Não consigo lembrar-me de época alguma", disse Churchill em 1932, "em que a distância entre o tipo de palavras usadas pelos estadistas e o que realmente acontece em muitos países fosse tão grande quanto o é agora"[15]. O Pacto Franco-Soviético, que era uma aliança defensiva contra a Alemanha, foi concebido para parecer um instrumento de aplicação geral, e foi descrito como um brilhante exemplo do principio de "segurança coletiva". Um membro da Câmara dos Comuns, perguntado no debate sobre sanções, em junho de 1936, se ele se arriscaria a uma guerra com a Itália, respondeu que estava preparado a enfrentar "todas as conseqüências naturalmente decorrentes da aplicação do Pacto contra uma nação agressora"[16]. Essas contorsões lingüísticas encorajaram a falha freqüente de não se distinguir entre o mundo da razão abstrata e o mundo da realidade política. "Os metafísicos, como os selvagens", ressalta Bertrand Russell, "imaginam uma conexão mágica entre palavras e coisas"[17]. Os metafísicos de Genebra acharam difícil de acreditar que uma acumulação de textos engenhosos proibindo a guerra não fosse, de fato, uma barreira contra a própria guerra. "Nosso propósito", disse Benes ao apresentar o Protocolo de Genebra à Assembléia de 1924, "foi o de tornar a guerra impossível, matá-la, aniquilá-la. Para tanto, tivemos de criar um sistema"[18]. O Protocolo era o "sistema". Tal presunção só poderia provocar a justa punição. Uma vez que se começou a acreditar, nos círculos da Liga, que a salvação podia ser encontrada num perfeito fichário, e que o fluxo desordenado da política internacional podia ser canalizado num conjunto de fórmulas abstratas, de lógica inexpugnável, inspira-

---

[15] Winston Churchill, *Arms and the Covenant*, pág. 43.
[16] Apud Toynbee, *Survey of International Affairs*, 1935, II, pág. 448.
[17] B. Russell in *Atlantic Monthly* (fevereiro de 1937), pág. 155.
[18] League of Nations: *Fifth Assembly*, pág. 497.

das nas doutrinas da democracia liberal do século dezenove, o fim da Liga, como instrumento político efetivo, estava à vista.

A Apoteose da Opinião Pública

Tampouco teve melhor sorte a tentativa de transplantar para a esfera internacional a fé democrática liberal na opinião pública. E aqui houve uma dupla falácia. A crença do século dezenove na opinião pública compreendia dois pontos: primeiro (e nas democracias isto era, com algumas reservas, verdade), que a opinião pública está fadada, a longo prazo, a prevalecer; e segundo (esta era a visão de Bentham), que a opinião pública está sempre certa. Ambas as crenças, não sempre claramente distinguíveis uma da outra, foram reproduzidas, sem espírito crítico, no campo da política internacional.

As primeiras tentativas de invocar a opinião pública como força na esfera internacional realizaram-se nos Estados Unidos. Em 1909, o Presidente Taft desenvolveu um plano para a celebração de tratados entre os Estados Unidos e outras grandes potências, visando à arbitragem compulsória de disputas internacionais. Mas como, perguntava-se, a decisão da corte arbitral poderia ser imposta? Taft manipulou a pergunta com total despreocupação. Ele jamais havia observado que, numa democracia como os Estados Unidos, o cumprimento de decisões judiciais poderia suscitar alguma dificuldade em particular; e confessou-se "muito pouco preocupado" com este aspecto da questão. "Depois de termos casos decididos pela corte, e os julgamentos contendo uma solene declaração de uma corte então estabelecida, poucas nações não se sentiriam intimidadas de enfrentar a condenação da opinião pública internacional e desobedecer o julgamento"[19]. A opinião pública, tal como existente nos países democráticos, está destinada a prevalecer; e a opi-

[19] W. Taft, *The United States and Peace*, pág. 150.

nião pública, como afirmavam os seguidores de Bentham, estará sempre do lado certo. O Senado dos Estados Unidos rejeitou a proposta do Presidente Taft, de modo que não ocorreu a oportunidade de submeter a um teste a "opinião pública internacional". Quatro anos mais tarde, Bryan, o primeiro Secretário de Estado do Presidente Wilson, surgiu com um novo conjunto de tratados. Nos tratados de Bryan, a arbitragem foi descartada em favor da conciliação. Sua colocação mais original e significativa era a determinação de que as partes signatárias não usariam o recurso da guerra até que doze meses houvessem decorrido do início da disputa. Com o sangue quente, como os tratados de Bryan pareciam admitir, os homens podiam não ouvir a voz da razão. Entretanto, uma vez que o lapso de tempo esfriasse suas paixões, a razão, sob o manto da opinião pública internacional, reassumiria sua força coatora. Muitos desses tratados foram, com efeito, assinados entre os Estados Unidos e outras potências – alguns deles, por curiosa ironia, nos primeiros dias da primeira guerra mundial. "A soma e a substância desses tratados," dizia Wilson em outubro de 1914, "é que sempre que algum problema surgir, a luz vermelha se acenderá por um ano antes que algo seja feito e minha previsão é de que, após a luz brilhar por um ano, não será necessário fazer nada; após sabermos o que estava acontecendo, então saberemos quem estava certo e quem estava errado"[20].

A crença no poder de coerção da razão, expressa através da voz do povo, era particularmente inerente a Wilson. Quando entrou na política em 1910, como candidato a Governador em New Jersey, sua campanha baseou-se num apelo ao "povo" contra os líderes políticos e demonstrava "uma fé quase mística de que o povo o seguiria se ele conseguisse falar a um número suficiente de pessoas". O resultado de sua campanha confirmava para ele a sua crença no poder da voz da razão que saía de seus

[20] *The Public Papers of Woodrow Wilson: The New Democracy*, ed. R. S. Baker, 1, pág. 206.

lábios. Ele haveria de governar pela persuasão da razão agindo a partir de uma toda poderosa opinião pública. "Se os líderes hesitassem, ele só teria de apelar para o povo. O povo queria as coisas altas, as coisas certas, as coisas verdadeiras"[21].

A entrada dos Estados Unidos na guerra não trouxe modificação alguma na fé de Wilson na correção do julgamento popular. Ele voltou ao tema em um dos discursos em que discutiu as futuras condições da paz:

"É uma peculiaridade desta grande guerra que, enquanto os estadistas pareciam procurar ansiosamente definições de seus objetivos e, por vezes, pareciam mudar de opinião e de pontos de vista, o pensamento da massa de homens, que os estadistas deveriam instruir e liderar, tornou-se cada vez mais claro, cada vez mais seguro do objetivo de sua luta. Os objetivos nacionais foram paulatinamente relegados a segundo plano e o objetivo comum da humanidade esclarecida tomou seu lugar. As opiniões dos homens comuns tornaram-se em toda parte mais simples e positivas e mais uniformes do que as opiniões dos sofisticados políticos, que ainda mantém a impressão de que estão jogando um jogo de poder e em grandes cartadas. Eis por que eu disse que esta é uma guerra do povo, não de estadistas. Os estadistas devem seguir a esclarecida opinião comum ou afundarão"[22].

"A menos que a Conferência se prepare para seguir a opinião da humanidade", dizia Wilson em seu caminho para Paris, "e para expressar a vontade do povo mais do que a dos líderes da Conferência, nos envolveremos em outro conflito mundial"[23].

Tais concepções, de fato, tiveram um importante papel no trabalho da Conferência. Quando os delegados italianos mostraram-se recalcitrantes quanto a suas pretensões sobre Fiume e a costa do Adriático, Wilson permaneceu convencido de que, se ele pudesse apelar ao "povo" contra os "líderes", se apenas (como

[21] R. S. Baker, *Woodrow Wilson: Life and Letters*, III, pág. 173.
[22] *The Public Papers of Woodrow Wilson: War and Peace*, ed. R. S. Baker, I, pág. 259.
[23] *Intimate Papers of Colonel House*, ed. C. Seymour, IV, pág. 291.

na eleição de New Jersey) "pudesse falar a um número suficiente", a voz da razão iria infalivelmente prevalecer. O comunicado ao povo italiano, e a retirada da delegação italiana de Paris, foram o resultado desta convicção. O problema do desarmamento foi tratado com o mesmo espírito. Uma vez que as potências inimigas haviam sido desarmadas pela força, a voz da razão, falando através da opinião pública, seria suficiente para desarmar os aliados. Tanto Wilson quanto Lloyd George "achavam que, se o exército alemão fosse limitado, a França teria que seguir o mesmo caminho, e que, nestas circunstâncias, ela dificilmente poderia manter um exército imenso"[24]. E se alguém parasse para perguntar que motivo a França teria para desarmar-se, a única resposta teria sido a força racional da opinião pública. Mais importante do que tudo, toda a concepção da Liga das Nações fora, desde o princípio, ligada de perto à crença dupla de que a opinião pública estava destinada a prevalecer, e que era a voz da razão. Se "acordos abertos, abertamente acordados" podiam ser postos em vigor, poder-se-ia confiar no povo comum para fiscalizar se o conteúdo estaria de acordo com os requerimentos da razão, que era a moralidade mais alta. A nova ordem deveria basear-se, não em "acordos de egoísmo e cessão" entre governos, mas na "opinião do povo comum de toda parte do mundo, o povo que não tem privilégios e possui padrões simples e não sofisticados sobre certo e errado"[25]. Deve ser sustentada pela opinião organizada da humanidade"[26].

O delicado problema das sanções materiais foi abordado relutantemente pelo lado americano e, quase tão relutantemente, pelo lado inglês. Como Taft, a opinião anglo-saxônica estava "muito pouco preocupada" com este aspecto da matéria; pois o reconhecimento da necessidade de sanções era, ele próprio, uma negação da doutrina utópica da eficácia da opinião pública raci-

---

[24] D. Lloyd George, *The Truth about the Treaties*, I, pág. 187.
[25] *The Públic Papers of Woodrow Wilson: War and Peace*, ed. R. S. Baker, I, pág. 133.
[26] Ibidem, 1, pág. 234.

onal. Era impensável que um veredicto unânime da Liga pudesse ser desafiado e mesmo se, por algum azar, o veredicto não fosse unânime, "um relatório da maioria seria provavelmente divulgado, e... isto", sugeriu Lord Cecil durante os debates em Paris, "deverá pesar bastante na opinião pública do mundo"[27]. O Comentário oficial britânico sobre o Pacto desenvolveu o mesmo ponto de vista:

"A Liga deve continuar a depender do livre consentimento, como última saída, de seus estados componentes; esta presunção encontra-se evidente em quase todos os artigos da Convenção, da qual a sanção última e mais efetiva deve ser a opinião pública do mundo civilizado. Se as nações do futuro forem, em sua totalidade, egoístas, rapaces e guerreiras, nenhum instrumento ou mecanismo as restringirá. Só é possível estabelecer uma organização que possa tornar a cooperação pacífica fácil e, a partir de então, costumeira, se se acreditar na influência do costume para moldar a opinião pública".

O problema das sanções foi tratado rapidamente, meio apologeticamente, e com um comentário final consolador:

"Parte não menos importante da pressão será exercida pela publicidade a ser feita quanto ao processo do acordo. Os assuntos obscuros, onde têm origem as disputas internacionais, serão expostos à luz do dia, e a criação de uma opinião pública informada será possível"[28].

Quando a Câmara dos Comuns debateu a ratificação do Tratado de Versailles, Lord Cecil foi o principal expositor do Pacto da Liga:

"Na maior parte dos casos (disse ele) não há tentativa alguma de depender de um super-estado; tentativa alguma de depender da força para fazer cumprir uma decisão do Conselho ou da Assembléia da Liga. Isto é quase impraticável no estado atual das coisas. Nós depen-

---

[27] Miller, *The Drafting of the Covenant*, II, pág. 64.

[28] *The Covenant of the League of Nations with a Commentary Thereon*, Cmd. 151, págs. 12, 16.

demos da opinião pública... e se estivermos errados, então a coisa toda está errada"[29].

Dirigindo-se à Conferência Imperial de 1923, sobre o assunto da Liga, Lord Cecil explicou que "seu método não é... o método do governo coercitivo: é o método do consentimento, e seu instrumento executivo não é a força, mas sim a opinião pública"[30]. E quando a primeira Assembléia da Liga se reuniu, Lord Cecil, como delegado britânico, propôs a mesma filosofia da tribuna: "É muito verdade que, de longe, a arma mais poderosa que a Liga tem sob seu comando, não é a arma econômica ou militar, ou qualquer outra arma de força material. De longe, a arma mais poderosa com que contamos é a opinião pública"[31].

Até o mais cético e sofisticado Balfour, explicando a ausência de sanções nos acordos de Washington de 1921, declarou que "se qualquer nação, a partir de agora, deliberadamente afastar-se da ação coletiva que adotamos em Washington, neste ano da graça, será condenada perante o mundo"[32]; e era um dos pressupostos da democracia liberal que tal condenação fosse efetiva. Mas o argumento de que a opinião pública seria uma arma toda-poderosa tem dois aspectos; e em 1932, durante a crise da Manchúria, o engenhoso Sir John Simon usou-o para demonstrar que qualquer outro tipo de ação era supérfluo. "A verdade é", disse ele à Câmara dos Comuns, "que quando a opinião pública, a opinião mundial, é suficientemente unânime para produzir uma firme condenação moral, as sanções não são necessárias"[33]. Dadas as premissas de Bentham e Wilson, esta resposta era irrefutável. Se a opinião pública não conseguiu curvar o Japão, então – como disse Lord Cecil em 1919 – "a coisa toda está errada".

---

[29] House of Commons, july 21, 1919: *Official Report*, cols. 990, 992.
[30] *Imperial Conference of 1923*, Cmd. 1887, pág. 44.
[31] *League of Nations: First Assembly*, pág. 395.
[32] Apud Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law*, pág. 399.
[33] House of Commons, March 22, 1932: *Official Report*, col. 923.

A Punição da Utopia

A punição da utopia na política internacional veio subitamente. Em setembro de 1930, o reitor da Universidade de Columbia, o professor Nicholas Murray Butler, aventurou a "previsão razoavelmente segura de que a próxima geração verá um constante e crescente respeito pelos princípios e pontos de vista de Cobden, e um esforço mais sério de dar-lhes efeito prático na política pública"[34]. Em 10 de setembro de 1931, Lord Cecil havia dito à Assembléia da Liga das Nações que "dificilmente terá havido um período na história do mundo em que a guerra parecesse tão pouco provável quanto atualmente"[35]. Em 18 de setembro de 1931, o Japão começou sua campanha na Manchúria e, no mês seguinte, o último país importante que continuava a aderir ao princípio de livre comércio tomou as primeiras medidas para a introdução de uma tarifa geral.

Deste ponto em diante, uma rápida sucessão de acontecimentos forçou todos os pensadores sérios a reconsiderarem premissas que se tornavam cada vez mais desvinculadas da realidade. A crise da Manchúria demonstrou que a "condenação da opinião pública internacional", invocada por Taft e por tantos outros depois dele, era uma coisa em que não se podia confiar. Nos Estados Unidos, chegou-se a esta conclusão com extrema relutância. Em 1932, um Secretário de Estado americano ainda cautelosamente sustentava que "a sanção da opinião pública pode tornar-se uma das mais poderosas formas de sanção do mundo"[36]. Em setembro de 1938, o Presidente Roosevelt ainda baseou sua intervenção na crise da Tchecoslováquia na crença predominante no governo dos Estados Unidos na "força moral

---

[34] N. M. Butler, *The Path to Peace*, pág. XII.
[35] *League of Nations: Twelfth Assembly*, pág. 59.
[36] Stimson ao Conselho de Relações Exteriores em 8 de agosto de 1932 (*New York Times*, August 9, 1932).

da opinião pública"[37]. Em abril de 1939, Cordell Hull, ainda uma vez, anunciava a convicção de que "uma opinião pública, a mais potente de todas as forças mantenedoras da paz, desenvolve-se com maior vigor através do mundo"[38]. Contudo, em países mais diretamente ameaçados pela crise internacional, esta visão consoladora não mais encontraria muitos adeptos; e a contínua adesão de estadistas americanos a ela era vista como um indício de ausência de desejo americano de recorrer a armas mais potentes. Em 1932, Winston Churchill já condenava a União da Liga das Nações por sua "sofrida e inexaurível ingenuidade" de continuar a pregar seu credo ultrapassado[39]. Muito tempo antes, o grupo de intelectuais, que anteriormente havia insistido na relativa falta de importância das armas "materiais" da Liga, começou a insistir em voz alta em sanções militares e econômicas como fundamentos necessários da ordem internacional. Quando a Alemanha anexou a Áustria, Lord Cecil perguntou indignado se o Primeiro Ministro "sustenta ser o uso da força material impraticável, e que a Liga deveria deixar de tentar 'sanções' e confinar seus esforços à força moral"[40]. A resposta poderia muito bem ter sido que, se Neville Chamberlain realmente sustentasse essa opinião, ele devia, com certeza, tê-la aprendido dos anteriores pronunciamentos do próprio Lord Cecil.

Além disso, o ceticismo atacou não só a premissa de que a opinião pública certamente prevalecerá, mas também a premissa de que a opinião pública fatalmente estará correta. Na Conferência de Paz, observou-se que os estadistas eram algumas vezes mais razoáveis e moderados em suas exigências do que a opinião pública que eles deveriam representar. Até mesmo o próprio Wilson usou uma vez – sem dúvida, com total sinceridade

---

[37] "Acreditando, como este país o faz, na força moral da opinião pública..." (Sumner Welles in *State Department Press Releases*, October 8, 1938, pág. 237).
[38] *The Times*, April 18, 1939.
[39] Winston Churchill, *Arms and the Covenant*, pág. 36.
[40] *Daily Telegraph*, March 24, 1938.

– um argumento que contradizia sua tese costumeira de que se pode fazer a razão prevalecer apelando ao "povo comum através do mundo". Na Comissão da Liga das Nações, o delegado japonês levantou a tese da igualdade racial. "Como o senhor pode tratar, quanto ao mérito, nesta sala silenciosa", perguntou o Presidente, "uma questão que não será tratada quanto a seu mérito quando sair desta sala?"[41]. Mais tarde, a história forneceria muitos exemplos desse fenômeno. Tornou-se um lugar-comum para estadistas, em Genebra e em toda parte, explicar que eles próprios sempre desejaram ser razoáveis, mas que a opinião pública de seus países era inexorável. Embora esse argumento fosse, algumas vezes, um pretexto ou uma manobra tática, havia geralmente um sólido substrato de realidade por trás dele. O prestígio da opinião pública ao mesmo tempo declinou. "Não ajuda ao conciliador, ao árbitro, ao policial ou ao juiz", escreveu um conhecido defensor da União da Liga das Nações recentemente, "o fato de ser cercado por uma multidão emitindo exclamações de raiva ou exultação"[42]. Os "homens comuns através do mundo" de Woodrow Wilson, os porta-vozes do "objetivo comum da humanidade esclarecida", de alguma forma transformaram-se numa multidão desordenada emitindo ruídos incoerentes e nocivos. Parece inegável que, em assuntos internacionais, a opinião pública estava quase sempre tão errada quanto impotente. Mas quando tantos pressupostos de 1919 estavam se despedaçando, os líderes intelectuais da escola utópica apontaram suas armas e, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos – e na França, em menor grau – a distância entre teoria e prática assumia dimensões alarmantes. Os estudiosos de gabinete dos assuntos internacionais eram unânimes com relação ao tipo de política que deveria ser seguida, tanto no campo político quanto no econômico. Os governos de muitos países agiram num sentido pre-

---

[41] Miller, *The Drafting of the Covenant*, II, pág. 701.
[42] Lord Allen of Hurtwood, *The Tinies*, May 30, 1938.

cisamente contrário a esses conselhos, e receberam o endosso da opinião pública por ocasião de pesquisas de opinião.

O Problema do Diagnóstico

Em tais desastres, a explicação óbvia nunca se faz esperar. O hábil historiador da Internacional Comunista notou que, na história daquela instituição, "toda falha – não falha objetiva, mas falha de adaptação da realidade à utopia – supõe a existência de um traidor"[43]. Este princípio tem uma aplicação ampla, e toca fontes profundas do caráter humano. Estadistas de mais de um país foram execrados, por utópicos desapontados, como destruidores da ordem internacional. Os poucos membros da escola, que tentaram ir além desta simples explicação antropomórfica, hesitavam entre dois diagnósticos alternativos: se a humanidade, em suas relações internacionais, claramente deixou de atingir o bem racional, deve ter sido ou muito tola para entender este bem, ou muito mesquinha para não tentar alcançá-lo. O Professor Zimmern tende para a hipótese da tolice, repetindo quase palavra por palavra o argumento de Buckle e de Sir Norman Angell:

> "O obstáculo em nosso caminho... não está na esfera moral, mas na intelectual... Não é porque os homens sejam mal-intencionados que não podem ser educados dentro de uma consciência social mundial. É porque eles – sejamos honestos e digamos *nós* – somos seres de temperamento conservador e inteligência limitada".

A tentativa de construir uma ordem mundial falhou, não por "orgulho, ambição ou sofreguidão", mas por "raciocínio confuso"[44]. O Professor Toynbee, por outro lado, vê a causa da crise na mesquinhez humana. Num único volume da publicação

---

[43] F. Borkenau, *The International Communist*, pág. 179.
[44] *Neutrality and Collective Security* (Harris Foundation Lectures: Chicago, 1936), págs. 8, 18.

anual "*Survey of International Affairs*", ele acusa a Itália de "egoísmo positivo, determinado e agressivo", a Grã-Bretanha e a França de "egoísmo negativo, vacilante e covarde", a Cristandade ocidental, como um todo, de um "crime sórdido", e todos os membros da Liga das Nações, exceto a Abissínia, de "rapinagem" ou "covardia" (ao livre arbítrio), enquanto a atitude dos americanos era meramente "muito capciosa e perversa"[45]. Alguns autores combinaram a acusação de tolice com a de mesquinhez. Muitos comentários sobre assuntos internacionais tornaram-se tediosos e estéreis por girarem incessantemente em torno de uma realidade que se recusava a adaptar-se às prescrições utópicas.

A simplicidade destas explicações parecia quase ridiculamente desproporcional à intensidade e complexidade da crise internacional[46]. A impressão que o homem comum tinha foi mais precisamente registrada, em abril de 1938, em algumas palavras de Anthony Eden:

"É extremamente fútil imaginar que estamos envolvidos em uma crise européia que pode desaparecer da mesma forma que surgiu. Estamos envolvidos numa crise de humanismo através do mundo todo. Estamos vivendo um daqueles grandes períodos da história que são aterradores em suas responsabilidades e em suas conseqüências. Forças estupendas estão à solta, forças de tufão"[47].

Não é verdade, como crê o Professor Toynbee, que estejamos vivendo uma era excepcionalmente mesquinha. Não é verdade, como quer o Professor Zimmern, que estejamos vivendo uma era excepcionalmente tola. É menos verdade ainda, como o Professor Lauterpacht sugere de maneira mais otimista, que

---

[45] *Survey of International Affairs*, 1935, II, págs. 2, 89, 96, 219 e 480.
[46] Como disse um escritor recente, acerca dos racionalistas franceses do século dezoito, "sua superficialidade reside num exagero chocante da simplicidade do problema" (Sabine, *A History of Political Theory*, pág. 551).
[47] Anthony Eden, *Foreign Affairs*, pág. 275.

estejamos experimentando um "transitório período de regressão" que não deveríamos permitir que influenciasse nosso pensamento[48]. Trata-se de uma evasiva sem sentido pretender que testemunhamos, não a falha da Liga das Nações, mas somente a falha dos que se recusaram a fazê-la funcionar. O colapso da década de trinta foi contundente demais para ser explicado meramente em termos de ações ou omissões individuais. Sua ruína envolveu a falência dos postulados em que estava baseada. Os fundamentos das crenças do século dezenove estão, eles próprios, sob suspeição. Pode bem ser verdade, não que homens tolamente ou mesquinhamente deixaram de aplicar os princípios corretos, mas que os próprios princípios fossem falsos ou inaplicáveis. Pode bem não ser verdade que, se os homens raciocinarem corretamente sobre política internacional, também agirão corretamente; ou que o raciocínio correto sobre interesses próprios, ou de uma nação, seja o caminho para um paraíso internacional. Se os postulados do liberalismo do século dezenove são de fato insustentáveis, não deve causar-nos surpresa o fato de que a utopia dos teóricos internacionais causasse tão pouco efeito sobre a realidade. Entretanto, se eles são insustentáveis hoje em dia, também temos de explicar porque encontraram aceitação tão ampla, e inspiraram conquistas tão esplêndidas, no século dezenove.

---

[48] *International Affairs*, XVII (September-October 1938), pág. 712.

CAPÍTULO IV

A HARMONIA DE INTERESSES

A SÍNTESE UTÓPICA

NENHUMA sociedade política, nacional ou internacional, pode existir a menos que o povo se submeta a certas regras de conduta. Saber por que o povo deve submeter-se a tais regras constitui o problema fundamental da filosofia política. Esse problema se apresenta tão insistentemente numa democracia, quanto sob outras formas de governo tanto na política internacional quanto na esfera nacional. Nesse sentido, uma fórmula como "o maior bem para o maior número" não responde a questão: por que a minoria, cujo bem maior não é, por hipótese, visado, deva submeter-se às regras criadas segundo o interesse da maioria? Em termos gerais, as respostas para essa questão caem em duas categorias, correspondendo à antítese, discutida em capítulo anterior, entre os que vêem a política como uma função da ética, e os que consideram a ética uma função da política.

Os que defendem a primazia da ética sobre a política sustentam ser um dever do indivíduo submeter-se pelo bem da comunidade como um todo, sacrificando seus próprios interesses em prol do interesse de outros, que são mais numerosos ou, de alguma forma, mais merecedores. O "bem" que consiste no interesse próprio deve ser subordinado ao "bem" que consiste em lealdade e sacrifício próprio, por um fim maior do que o interesse próprio. A obrigação repousa sobre algum tipo de intuição acerca do que está certo, e não pode ser demonstrada por argu-

mento racional[1-a]. Por outro lado, os que sustentam a primazia da política sobre a ética defenderão que o governante governa porque é mais forte, e os súditos se submetem porque são mais fracos. Este princípio é tão facilmente aplicável à democracia, quanto a qualquer outra forma de governo. A maioria governa porque é mais forte, a minoria obedece porque é mais fraca. A democracia, como freqüentemente se diz, substitui o corte de cabeças pela contagem de cabeças. Mas a substituição é meramente uma conveniência, e o princípio dos dois métodos é o mesmo. O realista, portanto, ao contrário do intuitivo, tem uma resposta perfeitamente racional à questão de por que o indivíduo deve submeter-se. Ele deve submeter-se porque, caso contrário, o mais forte o obrigará; e os resultados desta ação compulsória são muito mais desagradáveis do que os da submissão voluntária. A obrigação deriva, portanto, de um tipo de ética espúria, baseada na razoabilidade de reconhecer que poder é direito.

Ambas as respostas são passíveis de objeção. O homem moderno, que testemunhou conquistas tão magníficas da razão humana, reluta em crer que razão e obrigação algumas vezes estão em conflito. Homens de todas as eras, por outro lado, não conseguiram encontrar satisfação na opinião de que a base racional da obrigação seja meramente o direito do mais forte. Um dos pontos mais fortes da doutrina utópica dos séculos dezoito e dezenove foi seu aparente sucesso em resolver ambas as objeções de uma só vez. O utópico, partindo da primazia da ética, crê necessariamente numa obrigação ética e no caráter, independente do direito do mais forte. Além disso, ele também foi capaz de convencer-se, em bases diferentes das do realista, de que o dever do indivíduo submeter-se às regras criadas no interesse da comunidade pode ser justificado em termos da razão, e

[1-a] Na verdade Jeremy Bentham chegou a elaborar uma fórmula para calcular o bem que seria produzido por políticas governamentais. Esse cálculo, contudo, jamais chegou a ser efetivamente aplicado (*Princípios da Moral e da Legislação*, 1789, cap. IV) (Nota do editor)

que o bem maior para o maior número é um fim racional, mesmo para aqueles que não se incluem na maioria. O utópico consegue esta síntese sustentando que o mais elevado interesse do indivíduo e o mais elevado interesse da comunidade naturalmente coincidem. Ao visar seu interesse próprio, o indivíduo visa o da comunidade e, promovendo o interesse da comunidade, promove o seu próprio interesse. Esta é a famosa doutrina da harmonia de interesses. É um corolário necessário do postulado de que leis morais podem ser estabelecidas através de raciocínio correto. A admissão de qualquer divergência essencial de interesses seria fatal para esse postulado e, portanto, deve-se explicar qualquer choque aparente de interesses como o resultado de cálculo incorreto. Burke, tacitamente, adotou a doutrina da identidade de interesses, quando definiu interesse útil como "o que é bom para a comunidade e para cada indivíduo da comunidade"[1]. Esses conceitos foram passados dos racionalistas do século dezoito para Bentham, e deste para os moralistas vitorianos. Os filósofos utilitaristas podiam justificar moral pelo argumento de que, promovendo o bem de outros, automaticamente promove-se o próprio bem. Honestidade é a melhor política. Se povos ou nações comportam-se de maneira má, tem de ser, como Buckle e Sir Norman Angell e o Professor Zimmern pensam, porque são incultos, imprevidentes e tolos.

O Paraíso do "Laissez-Faire"

Foi a escola do *laissez-faire* na economia política, criada por Adam Smith, a principal responsável pela popularização da doutrina da harmonia de interesses. O objetivo da escola foi o de promover a remoção do controle estatal das questões econômicas e, para justificar esta política, buscou demonstrar que se podia confiar no indivíduo, sem controle externo, para promover os interesses da comunidade, pelo único motivo de que esses inte-

[1] Burke, *Works*, v. 407.

resses eram iguais aos seus próprios. A prova disto coube à *Riqueza das Nações*. A sociedade se divide entre aqueles que vivem de rendas da terra, os que vivem de salário e os que vivem de lucros e os interesses "desses três grandes segmentos" são "estrita e inseparavelmente ligados ao interesse geral da sociedade"[2]. A harmonia é real mesmo se os envolvidos não estiverem conscientes disso. O indivíduo "nem pretende promover o interesse público, nem sabe o quanto ele o está fazendo... Visa apenas o seu próprio ganho, e é levado, neste e em muitos outros casos, por uma *mão invisível* a promover um fim que não constava de seu objetivo"[3]. A mão invisível, que Adam Smith, provavelmente, consideraria uma metáfora, não apresentou dificuldades à piedosa sociedade vitoriana. "É curioso observar", ressalta um pequeno ensaio publicado pela Sociedade para a Propagação do Conhecimento Cristão em meados do século dezenove, "como, através dos sábios e benfazejos arranjos da Providência, os homens prestam os maiores serviços ao público quando só estão pensando em seus próprios ganhos"[4]. Mais ou menos na mesma época, um clérigo inglês escreveu uma obra intitulada "*Os Lucros Temporais da Cristandade Explicados*". A harmonia de interesses deu uma base racional sólida à moralidade. Amar o próximo tornou-se uma forma esclarecida de amar a si próprio. "Sabemos agora", escreveu Henry Ford recentemente, em 1930, "que qualquer coisa que seja economicamente certa é também moralmente certa. Não pode haver conflito entre boa economia e boa moral"[5].

A presunção de uma harmonia de interesses geral e fundamental é, *prima facie*, tão paradoxal que requer uma análise cuidadosa. Sob a forma que Adam Smith lhe atribuiu, ela teve uma aplicação definida para a estrutura econômica do século dezoi-

---

[2] Adam Smith, *The Wealth of Nations*, livro I, cap. XI, conclusão.
[3] Ibidem, livro IV, cap. Ii.
[4] Apudj. J. M. Keynes, *A Tract on Monetary Reform*, pág. 7.
[5] Apud J. Truslow Adams, *The Epic of America*, pág. 400. Não consegui encontrar o original.

to. Pressupõe uma sociedade de pequenos produtores e comerciantes, interessados na maximização da produção e da troca, infinitamente móveis e adaptáveis, e despreocupados com o problema da distribuição de riquezas. Preencheram-se substancialmente estas condições numa era em que a produção não envolvia um alto grau de especialização, nem um investimento de capital em equipamento fixo, e em que a classe que podia estar mais interessada numa distribuição eqüitativa da renda do que em sua produção máxima era insignificante e sem influência. Contudo, por uma curiosa coincidência, o ano que presenciou a publicação de *A Riqueza das Nações*, também foi o ano em que Watt pôs para funcionar sua máquina a vapor. Portanto, no exato momento em que a teoria do *laissez-faire* recebia sua exposição clássica, suas premissas estavam para ser minadas por uma invenção que estava destinada a criar indústrias gigantescas, imóveis e altamente especializadas, e um grande e poderoso proletariado mais interessado na distribuição do que na produção. Uma vez que o capitalismo industrial e o sistema de classes tornaram-se a estrutura reconhecida da sociedade, a doutrina da harmonia de interesses adquiriu um novo significado, e tornou-se, como logo veremos, a ideologia de um grupo dominante, interessado em manter seu predomínio por intermédio da tentativa de identificar seus interesses com os da comunidade como um todo[6].

Essa transformação, entretanto, não teria sido possível, e a doutrina não teria sobrevivido, se não fosse por uma circunstância. A sobrevivência da crença na harmonia de interesses tornou-se possível pela nunca igualada expansão da produção, da população e da prosperidade, que marcou os cem anos seguintes à publicação de *A Riqueza das Nações* e à invenção da máquina a vapor. A expansão da prosperidade contribuiu para a popularidade da doutrina de três formas diferentes: atenuou a

---

[6] Veja o Capítulo 5.

competição por mercados entre produtores, já que constantemente novos mercados tornavam-se acessíveis; adiou a questão das classes, com sua insistência na importância primordial da distribuição eqüitativa, ao estender a membros das classes menos prósperas alguns beneficies da prosperidade geral; e, ao criar uma sensação de confiança no bem-estar presente e futuro, encorajou os homens a acreditarem que o mundo estava ordenado segundo um plano tão racional quanto a natural harmonia de interesses. "Foi o contínuo alargamento do campo da demanda que, por meio século, fez o capitalismo operar como se fora uma utopia liberal"[7]. O pressuposto tácito dos mercados em infinita expansão foi o fundamento em que repousou a suposta harmonia de interesses. Como Mannheim aponta, o controle de tráfego é desnecessário enquanto o número de carros não excede a capacidade confortável das ruas[8]. Até a chegada desse momento, é fácil acreditar-se numa natural harmonia de interesses entre os usuários da rua.

O que era verdade sobre os indivíduos, presumiu-se que fosse igualmente verdade para as nações. Assim como os indivíduos, visando a seu próprio bem, inconscientemente promovem o bem de toda a sociedade, as nações servem a humanidade ao servirem a si próprias. O comércio universal livre justificava-se em termos de que o interesse econômico máximo de cada nação identificava-se com o interesse econômico máximo do mundo inteiro. Adam Smith, que era mais um reformador prático do que um teórico puro, realmente admitiu que os governos pudessem ter de proteger certas indústrias, no interesse da defesa nacional. Mas tais hipóteses pareciam, a ele e a seus seguidores, triviais exceções à regra. O *laissez-faire,* como J. S. Mill argumenta, " ... deve ser a regra geral: qualquer desvio, exceto o requerido por um forte motivo, é certamente um mal"[9]. Outros

[7] *Nationalism: A Study by a Group of Members of the Royal Institute of International Affairs*, pág.229.
[8] K. Mannheim, *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*, pág. 104.
[9] J. S. Mill, *Principles of Political Economy*, II. Liv. V, cap. XI.

pensadores deram à doutrina da harmonia de interesses nacionais uma aplicação ainda mais ampla. "O verdadeiro interesse de uma nação", observa um escritor do fim do século dezoito, "nunca esteve em oposição ao interesse geral da humanidade; e jamais poderá ocorrer que filantropia e patriotismo imponham deveres inconsistentes a qualquer homem"[10]. T. H. Green, o hegeliano inglês que temperou a doutrina de seu mestre com concessões ao liberalismo britânico do século dezenove, sustentava que "nenhuma ação de um Estado, em seu próprio interesse, que preencha esta idéia, poderia estar em conflito com nenhum interesse ou direito verdadeiro da sociedade geral"[11].

É, entretanto, interessante notar que o duvidoso epíteto "verdadeiro", que nas citações do século dezoito está ligado aos interesses das nações, foi transferido pelo século dezenove ao interesse da sociedade em geral. Mazzini, que encarna a filosofia liberal do nacionalismo do século dezenove, acreditava numa certa divisão de trabalho entre as nações. Cada nação teria sua tarefa especial própria, à qual suas aptidões específicas se adaptariam, e o cumprimento dessa tarefa seria sua contribuição ao bem-estar da humanidade. Se todas as nações agissem segundo este espírito, a harmonia internacional prevaleceria. A mesma condição de expansibilidade aparentemente infinita, que encorajou a crença na harmonia de interesses econômicos, tornou possível a crença na harmonia política de movimentos nacionais rivais. Uma das razões por que os contemporâneos de Mazzini acharam o nacionalismo uma coisa boa foi que havia poucos países reconhecidos, e muito espaço para eles. Numa época em que alemães, tchecos, polacos, ucranianos, húngaros, e mais meia dúzia de grupos nacionais, não estavam ainda empurrando uns aos outros sobre uma área de poucas centenas de milhas quadradas, era comparativamente mais fácil acreditar que

---

[10] Romilly, *Thoughts on the Influence of the Freench Revolution*, pág. 5,

[11] T. H. Green, *Principles of Political Obligation*, § 166.

cada nação, ao desenvolver seu nacionalismo próprio, podia dar sua contribuição especial à harmonia de interesses internacional. Muitos autores liberais continuaram a crer, mesmo depois de 1918, que as nações, ao desenvolverem seu nacionalismo próprio, promoviam assim a causa do internacionalismo. Wilson e muitos outros negociadores dos tratados de paz viram na autodeterminação nacional a chave da paz mundial. Mais recentemente, estadistas anglo-saxões responsáveis têm-se contentado ainda, de tempos em tempos, em ecoar, provavelmente sem muita reflexão, as antigas fórmulas de Mazzini[12].

O Darwinismo na Política

Quando o centenário de *A Riqueza das Nações* foi celebrado em 1876, já havia sintomas de um colapso iminente. Nenhum país, exceto a Grã-Bretanha, era comercialmente poderoso o suficiente para crer na harmonia internacional de interesses econômicos. A aceitação dos princípios do livre mercado, fora da Grã-Bretanha, fora sempre parcial, vacilante e de curta duração. Os Estados Unidos rejeitaram-nos desde o princípio. Em torno de 1840, Friedrich List, que passou muito tempo estudando o desenvolvimento industrial dos Estados Unidos, começou a pregar a uma audiência alemã a doutrina de que, enquanto o livre comércio era a política correta para uma nação industrialmente dominante como a Grã-Bretanha, somente o protecionismo poderia permitir às nações mais fracas romper o estrangulamento britânico. As indústrias alemãs e americanas, construídas por trás de tarifas protetoras, logo estavam atacando seriamente o monopólio industrial britânico mundial. As colônias britânicas de além-mar fizeram uso de sua autonomia fiscal recém-conquistada, para se protegerem contra as manufaturas da metrópole. A pressão

[12] O Sr. Eden, por exemplo, em 1938 advogou "uma cooperação entre nações, em que cada qual possa desenvolver-se e florescer, e dar o melhor de sua contribuição especial à diversidade da vida" (Anthony Eden, *Foreign Affairs*, pág. 277).

da concorrência cresceu de todos os lados. O nacionalismo começou a assumir um aspecto sinistro e a se degenerar em imperialismo. A filosofia de Hegel, que identificou a realidade com um constante conflito de idéias, estendeu sua influência. Atrás de Hegel veio Marx, que materializou o conflito hegeliano numa luta de classes de grupos de interesses econômicos, e surgiram partidos da classe operária, que firmemente recusavam-se a crer na harmonia de interesses entre capital e trabalho. Acima de tudo, Darwin propôs e popularizou uma doutrina biológica da evolução através de uma perpétua luta pela sobrevivência e a eliminação dos inaptos.

Foi a doutrina da evolução que, por um tempo, permitiu à filosofia do *laissez-faire* entrar em acordo com as novas condições e a nova tendência do pensamento. A livre concorrência sempre fora adorada como a deidade benevolente do sistema do *laissez-faire*. O economista francês Bastiat, numa obra significativamente intitulada *Les Harmonies Économiques*, saudou a concorrência como "a força humanitária ... que continuamente arranca o progresso das mãos do indivíduo para torná-lo herança comum da grande família humana"[13]. Sob as forças do crescimento da última metade do século dezenove, percebeu-se que a competição na esfera econômica implicava exatamente o que Darwin proclamou como a lei biológica da natureza – a sobrevivência do mais forte às expensas do mais fraco. O pequeno produtor ou comerciante foi, gradualmente, sendo expulso do negócio por seus competidores de larga escala e esta circunstância era o que o progresso e o bem-estar da comunidade, como um todo, exigiam. *Laissez-faire* significava um campo aberto à exploração, e o botim ao mais forte. A doutrina da harmonia de interesses sofreu uma modificação quase imperceptível. O bem da comunidade (ou, como o povo agora se inclinava a dizer, da espécie) ainda era idêntico ao bem de seus membros individuais, mas somente o dos indivíduos que eram competidores efetivos

[13] Bastiat, *Les Harmonies Économiques*, pág. 355.

na luta pela sobrevivência. A humanidade continuou sua marcha de força, largando seus fracos pelo caminho. "O desenvolvimento da espécie", como dizia Marx, "... e, portanto, o mais alto desenvolvimento do indivíduo, só pode ser assegurado através do processo histórico, no qual indivíduos são sacrificados"[14]. Assim era a doutrina da nova era de competição econômica intensificada, pregada pela escola de Herbert Spencer, e comumente aceita na Grã-Bretanha nas décadas de setenta e oitenta do século passado. O último discípulo francês de Adam Smith, Yves Guyot, provavelmente auxiliado pelo acidente de que a palavra francesa *concurrence* significa "colaboração" tanto quanto "competição", escreveu um trabalho intitulado *La Morale de la Concurrence.* Entre os autores ingleses que aplicaram este princípio evolutivo à política internacional, o mais popular foi Bagehot:

"A conquista é o prêmio dado, pela natureza, aos caracteres nacionais que os costumes nacionais tornaram os mais aptos a vencer na guerra, e, em muitos aspectos materiais, estes caracteres vitoriosos são os melhores caracteres, realmente. Os caracteres que efetivamente vencem na guerra são os que devemos desejar que vençam."[15]

Mais ou menos na mesma época, um sociólogo russo definiu política internacional como "a arte de conduzir a luta pela existência entre organismos sociais"[16] e, em 1900, um destacado professor, num livro outrora famoso, expôs a doutrina em toda sua impiedosa nudez:

"A estrada do progresso está coberta pelos destroços das nações; há em toda parte restos das hecatombes das raças inferiores, e das víti-

---

[14] Marx, *Theorien über den Mehrwert,* II I. pág. 309.
[15] Bagehot, *Physics and Politics* (2.a ed.), pág. 215. O que significa "materiais" nesta passagem? Significará meramente "relevantes"? Ou estará o autor consciente da desconfortável antítese entre "material" e "moral"?
[16] J. Novicow, *La Politique Internationale,* pág. 242.

mas que não encontraram o caminho correto para a perfeição maior. Entretanto, esses povos mortos são, em realidade, as pedras sobre as quais a humanidade subiu à vida mais intelectual e profundamente emocionante de hoje"[17].

Na Alemanha, a mesma opinião foi proposta por Treitschke e H. S. Chamberlain. A doutrina do progresso através da eliminação das nações inaptas parecia um corolário justo da doutrina do progresso através da eliminação dos indivíduos inaptos e algo desta crença, embora nem sempre abertamente admitido, estava implícito no imperialismo do final do século dezenove. No final do século dezenove, como ressalta um historiador americano, "o problema básico das relações internacionais era o de quem iria destruir as vitimas"[18]. A harmonia de interesses foi estabelecida através do sacrifício de africanos e asiáticos "inaptos".

Um ponto foi, infelizmente, passado por cima. Por mais de cem anos, a doutrina da harmonia de interesses proporcionou uma base racional para a moral. O indivíduo havia sido levado a servir o interesse da comunidade, na crença de que este interesse era o seu próprio. A situação, porém, agora mudou. No longo prazo, o bem da comunidade e o bem do indivíduo permaneciam o mesmo. Mas esta harmonia final era precedida por uma luta pela sobrevivência entre os indivíduos, na qual não só o bem, mas a própria existência, do perdedor eram, como um todo, eliminados da cena. A moral, nessas condições, não oferecia nenhum atrativo racional para possíveis perdedores e todo o sistema ético foi construído sobre o sacrifício do irmão mais fraco. Na prática, quase todos os estados se levantaram contra a doutrina clássica, e introduziram uma legislação social para proteger o economicamente fraco contra o economicamente forte. A doutrina, porém, resistiu. Na década de setenta do século passado, Dostoievsky, que não tinha nenhum dos preconceitos de

[17] Karl Pearson, *National Life from the Standpoint of Science*, pág. 64.
[18] W. L. Langer, *The Diplomacy of Imperialism*, II, pág. 797.

um inglês ou de um economista, fez Ivan Karamazov declarar que o preço da admissão à "eterna harmonia" era alto demais, se incluísse o sofrimento de inocentes. Em torno da mesma época, Winwood Reade causou uma sensação desconfortável, na Grã-Bretanha, com um livro chamado *The Martyrdom of Man*, que atraiu a atenção da imensa fila de sofredores e abandonados, arrastados pela teoria da evolução. Nos anos noventa, Huxley confessou, em nome da ciência, a existência de uma discrepância entre o "processo cósmico" e o "processo ético"[19] e Balfour, abordando o problema sob o ângulo da filosofia, concluiu que "a completa harmonia entre egoísmo e altruísmo, entre a busca da mais alta felicidade para si próprio e da mais alta felicidade para uma outra pessoa, jamais pode ser garantida por um credo que se recusa a admitir que os atos realizados, e o caráter formado nesta vida, possam fluir para outra, e lá permitir uma reconciliação e um ajustamento entre os princípios conflitantes, o que nem sempre é possível aqui"[20]. Escutava-se cada vez menos sobre as propriedades benéficas da livre concorrência. Antes de 1914, embora a política de comércio livre internacional ainda fosse apoiada pelo eleitorado e pelos economistas britânicos, o postulado ético, que outrora formara a base da filosofia do *laissez-faire,* não mais atraía, pelo menos em sua forma crua, nenhum pensador sério. Biológica ou economicamente, só seria possível manter a doutrina da harmonia de interesses se fosse deixado de lado o interesse do fraco, que devia ser encostado na parede, ou se se apelasse para o próximo mundo para reajustar o equilíbrio deste mundo.

A Harmonia Internacional

Tem-se dado atenção à forma curiosa pela qual doutrinas, já obsoletas ou obsolescentes antes da guerra de 1914, foram re-

---

[19] Huxley, *Romanes Lecture*, 1893, apud *Evolution and Ethics*, pág. 81.
[20] Balfour, *Foundations of Belief*, pág. 27.

introduzidas no período do pós-guerra, principalmente por inspiração americana, no campo específico das relações internacionais. Isto foi claramente verdade com relação à doutrina do *laissez-faire* da harmonia de interesses. Nos Estados Unidos, a história do *laissez-faire* apresenta características especiais. Durante o século dezenove, e mesmo até o vinte, os Estados Unidos, embora utilizassem proteção tarifária contra a concorrência européia, desfrutaram da vantagem de um mercado interno em expansão, de potencialidades aparentemente ilimitadas. Na Grã-Bretanha, que continuou até 1914 a dominar o comércio mundial, mas que estava cada vez mais consciente das pressões e tensões internas, J. S. Mill e outros economistas posteriores se apegaram firmemente ao livre comércio internacional, mas admitiam cada vez mais exceções à ortodoxia do *laissez-faire* no plano interno. Nos Estados Unidos, Carey e seus sucessores justificaram as tarifas protecionistas, mas em todos os outros aspectos mantiveram os imutáveis princípios do *laissez-faire*. Na Europa, após 1919, a economia planejada, que repousa no pressuposto de que não existe nenhuma harmonia natural de interesses, e que os interesses devem ser harmonizados artificialmente pela ação estatal, tornou-se a prática, e mesmo a teoria, de quase todo estado. Nos Estados Unidos, a persistência de um mercado interno em expansão adiou esse desenvolvimento até a crise iniciada em 1929. A natural harmonia de interesses permaneceu como parte integrante da visão americana da vida e neste, e em outros aspectos, as teorias sobre política internacional correntes foram profundamente imbuídas da tradição americana. Além disso, houve uma razão especial para a pronta aceitação da doutrina no campo internacional. Em assuntos internos, é claramente função do estado criar harmonia se não existe harmonia natural. Em política internacional, não há nenhum poder organizado encarregado da tarefa de criar a harmonia e a tentação de presumir uma harmonia natural torna-se, portanto, particularmente forte. Mas isto não é desculpa para o fato de evitar a

questão. Fazer da harmonização de interesses o objetivo da ação política não é o mesmo que postular que a natural harmonia de interesses existe[21]. Foi este último postulado que causou tanta confusão no pensamento internacional.

O Interesse Comum na Paz

Politicamente, a doutrina da identidade de interesses em geral tomou a forma de um pressuposto de que as nações possuem um interesse idêntico na paz, e que toda nação que deseje perturbar a paz é, portanto, irracional e imoral. Esta visão carrega marcas inconfundíveis de sua origem anglo-saxônica. Depois de 1918, foi fácil convencer a parte da humanidade que vive em países de língua inglesa que a guerra não beneficia ninguém. O argumento não pareceu convencer particularmente aos alemães, que se beneficiaram bastante das guerras de 1866 e 1870, e que atribuíam seus mais recentes sofrimentos, não à guerra de 1914, mas ao fato de a terem perdido. Não parecia convencer os italianos, que não culparam a guerra, e sim a traição dos aliados, que os enganaram no acordo de paz. Não convencia também os polacos e tchecoeslovacos que, longe de deplorarem a guerra, devem sua existência nacional a ela e nem os franceses, que não poderiam queixar-se sem reservas de uma guerra que restaurou a Alsácia-Lorena à França. Não convencia também povos de outras nacionalidades, que se lembravam de guerras vantajosas conduzidas pela Grã-Bretanha e pelos Estados Unidos no passado. Mas esses povos, felizmente, tinham pouca influência na formação das atuais teorias das relações internacionais, que emanaram quase exclusivamente dos países de fala inglesa. Autores

---

[21] A confusão entre os dois foi admiravelmente ilustrada por uma intervenção do Sr. Attlee na Câmara dos Comuns: "Foi precisamente o objetivo do estabelecimento da Liga das Nações, que a preservação da paz fosse um interesse comum do mundo" (*House of Commons,* December21, 1937: *Official Report*, col. 1811). O Sr. Attlee deixou de distinguir entre a proposta de que uma natural comunhão de interesses existisse, e a de que a Liga das Nações foi criada para estabelecê-la.

britânicos e americanos continuaram a presumir que a inutilidade da guerra havia sido irrefutavelmente demonstrada pela experiência de 1914-18, e que a captação intelectual deste fato representava tudo o que era necessário para induzir as nações a manterem a paz no futuro e eles ficaram, sinceramente, tão surpresos quanto desapontados pelo fato de outros países não compartilharem dessa opinião.

A confusão piorou devido à presteza de outros países em imitarem o mundo anglo-saxão, repetindo seus slogans. Nos quinze anos após a Primeira Guerra Mundial, todas as grandes potências (exceto, talvez, a Itália) repetidamente bajularam a doutrina, ao declararem a paz como um dos objetivos principais de suas políticas[22]. Mas como Lenin observara há muito tempo, a paz por si só é um fim sem sentido. "Absolutamente todos são a favor da paz em geral", escreveu em 1915, "inclusive Kitchener, Joffre, Hindenburg e Nicolau, o Sanguinário, pois todos eles desejam acabar com a guerra"[23]. O interesse comum na paz mascara o fato de que algumas nações desejam manter o *status quo* sem terem de lutar por ele, e outras, mudar o *status quo* sem precisarem lutar para isso[24]. A declaração de que é do interesse do mun-

[22] "A paz tem de prevalecer, tem de vir antes de tudo" (Briand, *League of Nations: Ninth Assembly*, pág. 83). "A manutenção da paz é o primeiro objetivo da política externa britânica" (*Eden, League of Nations: Sixteenth Assembly*, pág. 106). "A paz é nosso tesouro mais querido" (Hitler, num discurso ao Reichstag alemão em 30 de janeiro de 1937, reportado no *The Times*, February I, 1937). "O objetivo principal da política internacional da União Soviética é a preservação da paz" (*Chichern in The Soviet Union and Peace,* 1929, pág. 249). "O objetivo do Japão, a despeito da propaganda em contrário, é a paz" (Matsuoka, *League ofnations: Special Assembly* 1932-33, III, pág. 73). A escassez dos pronunciamentos italianos em favor da paz era, provavelmente, explicada pela baixa reputação das tropas italianas como guerreiras: Mussolini temia que qualquer expressão enfática de preferência pela paz fosse tomada como uma admissão de que a Itália não tinha estômago para guerra.

[23] Lenin, *Collected Works* (trad. ingl.), XVIII, pág. 264. Compare com o dito de Spenser Wilkinson: "Não é a paz, mas a preponderância que é em cada caso o objetivo real. Não se pode repetir freqüentemente que a paz nunca é o objetivo da política: não se pode definir a paz exceto fazendo referência à guerra, que é um meio, jamais um fim" (*Government and the War*, pág. 121).

[24] "Quando um santo se queixa de que as pessoas desconhecem as coisas pertencentes à sua paz, o que ele realmente quer dizer é que elas não se preocupam suficientemente com as coisas relativas à paz dele" (*The Note-Books of Samuel Butler*, ed. Festing-Jones, págs. 211-12). Isto parece ser verdade quanto aos santos modernos, as potências satisfeitas.

do, como um todo, que o *status quo* deva ser mantido, ou que deva ser mudado, seria contrária aos fatos. A declaração de que é do interesse do mundo, como um todo, que a conclusão seja finalmente alcançada, de manutenção ou mudança, deva ser alcançada por meios pacíficos, mereceria aprovação geral, mas parece um lugar-comum sem nenhum sentido. O pressuposto utópico de que existe um mundo interessado na paz, que é identificável ao interesse individual de cada nação, ajudou os políticos e escritores políticos de toda parte a fugirem do fato intragável da existência de divergências fundamentais de interesses entre as nações desejosas de manterem o *status quo,* e as nações desejosas de mudá-lo[25]. Uma peculiar combinação de lugar-comum e falsidade tornou-se, então, endêmica nos pronunciamentos de estadistas acerca de problemas internacionais. "Em toda área do Danúbio", disse um Primeiro-Ministro da Tchecoslováquia, "ninguém realmente deseja conflitos e invejas. Os diversos países desejam manter sua independência, no entanto, estão prontos para quaisquer medidas cooperativas. Estou me referindo especialmente à Pequena Entente, Hungria e Bulgária[26]. Literalmente, as palavras podem passar como verdade. Entretanto, os conflitos e invejas que ninguém desejava eram um aspecto notório da política do Danúbio após 1919, e a cooperação para a qual estavam prontos não era possível de ser obtida. O fato da existência de interesses divergentes foi disfarçado e falsificado pelo lugar-comum de um desejo geral de evitar o conflito.

---

[25] Por vezes sustenta-se não meramente que todas as nações têm um interesse igual em preferirem a paz à guerra (o que é, em certo sentido, verdade), mas que a guerra jamais pode, em nenhuma circunstância, trazer ao vitorioso vantagens comparáveis ao seu custo. A última opinião não parece ser verdade quanto ao passado, embora seja possível argüir (como faz Bertrand Russell em *Which Way Peace?*) que é verdade quanto à guerra moderna. Se for aceita, esta opinião leva, é claro, ao pacifismo absoluto; pois não há razão para supor que seja mais verdadeira para guerras "defensivas" do que para "ofensivas" (supondo que seja válida a distinção entre elas).

[26] *Daily Telegraph*, August 26, 1938.

A Harmonia Econômica Internacional

Nas relações econômicas, estabeleceu-se o pressuposto da harmonia geral de interesses com uma segurança ainda maior; pois aqui temos um reflexo direto da doutrina cardeal do *laissez-faire* na economia, e é aqui que podemos ver mais claramente o dilema que resultou da doutrina. Quando o liberal do século dezenove falou sobre o maior bem para o maior número, tacitamente presumiu que o bem da minoria devesse ser sacrificado em prol do da maioria. Este princípio se aplicou igualmente às relações econômicas internacionais. Se a Rússia ou a Itália, por exemplo, não fossem fortes o suficiente para construírem indústrias sem a proteção de tarifas, então – o liberal do *laissez-faire* teria argumentado – elas deveriam contentar-se em importar produtos manufaturados alemães e britânicos, e suprirem os mercados alemães e britânicos de trigo e laranjas. Se alguém objetasse que esta política condenaria Rússia e Itália a permanecerem potências de segunda classe, econômica e militarmente dependentes de seus vizinhos, o liberal do *laissez-faire* teria respondido que este era o desígnio da providência, e que isto era o que a harmonia geral de interesses exigia. O moderno internacionalista utópico não desfruta de nenhuma das vantagens, nem possui a dureza, do liberal do século dezenove. O sucesso material dos países mais fracos em construírem industrias protegidas, assim como o novo espírito do internacionalismo, impediu que ele argüísse que a harmonia de interesses depende do sacrifício das nações economicamente inaptas. Entretanto, o abandono desta premissa destrói toda a base da doutrina que ele herdou e ele foi levado a crer que pode-se atingir o bem comum sem qualquer sacrifício do bem de nenhum membro individual da comunidade. Todo conflito internacional é, portanto, desnecessário e ilusório. Basta descobrir o bem comum, que é, ao mesmo tempo, o maior bem para todos os conflitantes e somente a loucura dos estadistas se interpõe à sua descoberta. O utópico, seguro de sua percepção deste bem comum, arrogou-se o monopólio da

sabedoria. Todos os estadistas do mundo eram culpados de incrível cegueira quanto ao interesse daqueles que deveriam representar. Tal era o quadro do cenário internacional apresentado, com toda a seriedade, por autores britânicos e americanos, inclusive muitos economistas.

É por esta razão que encontramos, na época moderna, uma extraordinária divergência entre as teorias dos especialistas econômicos, e a prática dos responsáveis pelas políticas econômicas de seus respectivos países. A análise mostrará que esta divergência deriva de um fato simples. O especialista econômico, dominado, na maioria das vezes, pela doutrina do *laissez-faire,* considera o interesse econômico hipotético do mundo como um todo, e se contenta em presumir que é idêntico ao interesse de cada país individualmente. O político visa ao interesse concreto de seu pais, e presume (se é que presume algo) que o interesse do mundo como um todo é idêntico ao seu. Quase todo pronunciamento de todas as conferências econômicas internacionais, reunidas entre as duas guerras mundiais, foram viciados pelo pressuposto de que havia alguma "solução" ou "plano" que, através de um judicioso equilíbrio de interesses, seria igualmente favorável a todos e não prejudicial a ninguém.

"Qualquer política estritamente nacionalista (declarava a Conferência da Liga de Especialistas Econômicos em 1927) é prejudicial, não apenas às nações que a praticam, mas também às outras, e portanto vai contra seu próprio fim. Portanto, se se desejar que o novo estado de espírito revelado pela Conferência leve rapidamente a resultados práticos, qualquer programa de execução tem de incluir, como um fator essencial, o princípio da ação paralela e harmônica das diferentes nações. Cada país saberá, então, que as concessões que se pedem que faça serão contrabalançadas por sacrifícios correspondentes por parte dos outros países. Cada país estará apto a aceitar as medidas propostas, não meramente levando em conta sua posição individual, mas também porque está interessado no sucesso do plano geral estabelecido pela Conferência"[27].

[27] *League of Nations:* C. E. I. 44, pág. 21.

A seqüela da Conferência foi o completo descaso quanto a todas as recomendações unanimemente feitas por ela; e se não nos contentarmos em aceitar a explicação simplista de que os principais estadistas do mundo são criminosos ou loucos, podemos começar a suspeitar da validade de seu pressuposto inicial. Parece também leviano supor que o nacionalismo econômico seja necessariamente prejudicial aos estados que o pratiquem. No século dezenove, a Alemanha e os Estados Unidos, ao visarem "a uma política estritamente nacionalistas", colocaram-se em posição de desafiarem o virtual monopólio britânico no comércio mundial. Nenhuma conferência de especialistas econômicos, reunida em 1880, poderia ter desenvolvido um "plano geral" para "ação paralela e harmônica", que pudesse coordenar as rivalidades econômicas da época de uma forma igualmente vantajosa para Grã-Bretanha, Alemanha e Estados Unidos. Foi não menos presunçoso supor que uma conferência reunida em 1927 pudesse coordenar as rivalidades econômicas do período posterior, através de um "plano" benéfico aos interesses de todos. Mesmo a crise econômica de 1930-33 não conseguiu acordar os economistas para a natureza do problema que tinham de enfrentar. Os especialistas que prepararam o "Projeto Anotado de Agenda" para a Conferência Econômica Mundial de 1933 condenaram "a adoção universal de ideais de auto-suficiência nacional, que inegavelmente cortam de um lado ao outro as linhas do desenvolvimento econômico"[28]. Eles, aparentemente, não pararam para refletir que as chamadas "linhas do desenvolvimento econômico", que podem ser benéficas a alguns países, e mesmo ao mundo como um todo, poderiam ser inevitavelmente prejudiciais a outros países que estivessem utilizando as armas do nacionalismo econômico em legítima defesa. O relatório Van Zeeland, de janeiro de 1938, começava por perguntar, e responder afirmativamente, se "os métodos que, tomados como um todo, formam o sistema de comércio internacional" são "fundamentalmente

[28] *League of Nations:* C. 48, M. 18, 1933, II, pág. 6.

preferíveis" às "tendências de auto-suficiência". Entretanto, toda potência, em algum período de sua história, e, como regra, por períodos prolongados, fez uso das "tendências de auto-suficiência". É difícil crer que exista algum sentido absoluto no qual as "tendências de auto-suficiência" sejam sempre prejudiciais àqueles que as buscam. Mesmo se fosse justificado como o menos ruim dentre dois males, a premissa inicial do relatório de Van Zeeland não seria válida. Mas o pior ainda estava por vir. "Devemos... dispor as coisas de tal forma", continuava Van Zeeland, "que o novo sistema ofereça a todos os participantes vantagens maiores do que as da posição em que se encontram"[29]. Isto é utopia econômica em sua forma mais tola possível. O relatório, como os relatórios de 1927 e 1933, presumia a existência de um princípio fundamental de política econômica, cuja aplicação seria igualmente benéfica a todos os Estados, e prejudicial a nenhum deles; e por esta razão permaneceu, como seus predecessores, letra morta.

A teoria econômica, como oponente da prática econômica, foi tão poderosamente dominada, nos anos entre as duas guerras mundiais, pela suposta harmonia de interesses, que é difícil encontrar, nas inúmeras discussões internacionais do período, alguma exposição clara do problema real que afligia os estadistas do mundo. Provavelmente a mais franca declaração foi uma do Ministro das Relações Exteriores iugoslavo, na sessão da Comissão para a União Européia, em janeiro de 1931. Arthur Henderson, em nome da Grã-Bretanha, seguindo o delegado holandês Dr. Colijn, pedira por redução geral de tarifas, "que deverá, por sua natureza, trazer benefícios a todos, ao permitir a expansão da produção e o intercâmbio mundial de riquezas, através dos quais poder-se-á aumentar a prosperidade comum de todos"[30]. Marinkovitch, que falou em seguida, concluiu a

---

[29] *Report... on the Possibility of Obtaining a General Reduction of the Obstacles to International Trade*, Cmd. 5648.
[30] *League of Nations:* C. 144, M. 45, 1931, VII, pág. 30.

respeito do fracasso em levar a cabo as recomendações da Conferência de 1927, que "houve razões extremamente importantes pelas quais os governos não puderam aplicar" essas resoluções. E continuou:

"O fato é que, além das considerações econômicas, existem também considerações políticas e sociais. A velha escola de economistas das "coisas se ajeitarão por si mesmas" argumentou que se nada fosse feito, e se os acontecimentos pudessem seguir seu curso natural de um ponto de vista econômico, o equilíbrio econômico surgiria por si só. Isto provavelmente é verdade (não pretendo discutir este ponto). Mas como esse equilíbrio surgiria? Às custas do mais fraco. Agora, como os senhores não desconhecem, por mais de setenta anos tem havido uma reação crescente e poderosa contra esta teoria econômica. Todos os partidos socialistas da Europa e do mundo são a expressão da oposição a este modo de encarar os problemas econômicos.

Disseram-nos que precisamos diminuir as barreiras alfandegárias e mesmo aboli-las. No que concerne aos Estados agrícolas da Europa, se puderem manter as promessas feitas em 1927 – admitindo-se que as declarações de 1927 continham promessas – e se puderem levar a cabo essa política, talvez possamos nos manter imunes à concorrência de além-mar em termos de produtos agrícolas. Mas ao mesmo tempo teríamos de criar na Polônia, Romênia e Iugoslávia as mesmas condições existentes no Canadá e na Argentina, onde vastos territórios são habitados por uma população escassa, e onde se empregam máquinas e outras aparelhagens... Não podemos sacrificar nossos povos atirando neles, mas eles seriam mortos pela fome – o que daria no mesmo.

Estou certo de que a chave a que o Sr. Colijn se referiu não existe. A vida econômica e social é complicada demais para permitir uma solução através de uma única fórmula; ela exige soluções complicadas. Deveremos levar em conta as muitas variedades de condições geográficas, políticas, sociais e outras que existam"[31].

[31] *League of Nations:* C. 144, M. 45, 1931, VII, pág. 31.

Marinkovitch continuou, combatendo a teoria da harmonia de interesses “a longo prazo”:

“No ano passado, quando estava nas montanhas da Iugoslávia, ouvi que os habitantes de um pequeno vilarejo das montanhas, não tendo milho ou trigo para sobreviverem, estavam simplesmente derrubando um bosque que pertencia a eles... e que estavam vivendo com o que ganhavam vendendo a madeira. Eu fui ao vilarejo, reuni alguns dos principais habitantes e tentei argumentar com eles, da mesma forma que os grandes países industriais argumentam conosco. Disse a eles: ‘Vocês têm muito bom senso. Vocês percebem que sua floresta está se tornando cada vez menor. O que farão quando tiverem derrubado a última árvore?’ Eles responderam: ‘Excelência, este é um ponto que nos preocupa: mas, por outro lado, o que faríamos agora se parássemos de cortar nossas árvores?”

Posso garantir-lhes que os países agrícolas estão exatamente na mesma situação. Os senhores os ameaçam com futuros desastres; mas eles já se encontram vivendo a agonia do desastre”[32].

Mais um exemplo de franqueza incomum pode ser registrado. Falando em setembro de 1937, através de uma das cadeias de radiodifusão dos Estados Unidos, o presidente da República da Colômbia disse:

“Em nenhum campo da atividade humana estão os beneficies da crise tão claros quanto nas relações entre as nações, especialmente das nações americanas. Se é verdade que as relações econômicas tornaram-se exigentes, e por vezes cruéis, também é verdade que elas felizmente tornaram-se mais democráticas.

A crise libertou muitos países que, até então, tinham estado subordinados ao duplo imperialismo mental e financeiro das nações que controlavam as políticas e os mercados internacionais. Muitas nações aprenderam a confiar menos na cordialidade internacional e a buscar uma

[32] Ibidem, pág. 32.

vida autônoma, cheia de obstáculos iniciais mas que, entretanto, criaram fortes atrativos dentro de um curto período...

Quando os sistemas arbitrários que prevalecem hoje em dia começarem a ser relaxados, haverá um comércio internacional menos controlado, e haverá também um maior número de nações economicamente fortes.

A cooperação econômica de hoje é uma coisa muito diferente, e mais nobre, do que a antiga cooperação baseada na conveniência dos países industriais e dos banqueiros que tutelavam o mundo. A certeza adquirida, por muitas pequenas nações, de que podem subsistir e prosperar sem subordinarem sua conduta e suas atividades a interesses estrangeiros, começou a introduzir uma maior franqueza e igualdade nas relações entre as nações modernas...

É verdade que a crise destroçou muitos princípios elevados e nobres de nossa civilização; mas também é verdade que, com este retorno a um tipo de luta primitiva pela sobrevivência, povos se libertaram de muitas ficções e hipocrisias que haviam aceitado na crença de que estariam garantindo seu bem-estar...

O fundamento da liberdade econômica internacional repousa no reconhecimento de que, quando as nações fortes se colocam na defensiva, elas agem exatamente como as fracas, e que todas têm um igual direito de se defenderem com seus próprios recursos"[33].

As declarações feitas em nome da República da Colômbia foram talvez exageradas. Mas tanto a declaração iugoslava, quanto a colombiana, foram desafios poderosos à doutrina da harmonia de interesses. É falacioso supor que, porque a Grã-Bretanha e os Estados Unidos tenham interesse em remover as barreiras comerciais, isto também seja do interesse da Iugoslávia e da Colômbia. O comércio internacional pode tornar-se menos dinâmico. Os interesses econômicos da Europa, ou do mun-

[33] Discurso difundido pelo *Columbia Broadcasting System*, EUA, em 19 de setembro de 1937, e publicado em *Talks*, outubro de 1937.

do em geral, podem sofrer perdas. Mas Iugoslávia e Colômbia estarão numa situação melhor do que estariam sob um regime de prosperidade européia, ou mundial, que os reduzissem à posição de satélites. O Dr. Schacht[33-a] falaria, um pouco mais tarde, sobre os "fanáticos adeptos da política das nações em posição mais vantajosa no exterior, que, pela abundância de suas riquezas, não conseguem entender que uma nação pobre tenha, apesar de tudo, a coragem de viver sob suas próprias leis, ao invés de sofrer sob as prescrições do que deva fazer"[34]. O *laissez-faire,* tanto nas relações comerciais internacionais, quanto nas entre capital e trabalho, é o paraíso do economicamente forte. O controle estatal, seja sob a forma de legislação protetora, ou de tarifas protecionistas, é a arma de legítima defesa invocada pelo economicamente fraco. O choque de interesses é real e inevitável e a natureza do problema é totalmente distorcida por uma tentativa de esconder isto.

A HARMONIA QUEBRADA

Devemos, portanto, rejeitar como inadequada e errônea a tentativa de basear a moral internacional numa pretensa harmonia de interesses, que identifica o interesse da totalidade da comunidade das nações, com o interesse de cada membro individual dela. No século dezenove, esta tentativa encontrou amplo sucesso, graças à economia em contínua expansão em que foi feita. O período foi de progressiva prosperidade, pontuado apenas por reveses menores. A estrutura econômica internacional apresentava considerável semelhança com a estrutura da economia interna dos Estados Unidos. Qualquer pressão podia ser, prontamente, aliviada pela expansão para territórios até então desocupados ou inexplorados e havia uma oferta abundante de mão-

[33-a] Hjalmar Schacht foi ministro das finanças de Hitler (nota do editor).
[34] Discurso ao Conselho Econômico da Academia Alemã, em 29 de novembro de 1938.

de-obra barata de países atrasados, que não haviam ainda atingido o nível de organização econômica e política da Europa. Indivíduos empreendedores podiam resolver os problemas econômicos individuais pela migração e as nações empreendedoras pela colonização. Mercados em expansão produziam uma população em expansão, e a população, por sua vez, reagia sobre os mercados. Os que foram deixados para trás na corrida podiam, de modo até compreensível, serem vistos como inaptos. Uma harmonia de interesses entre os aptos, baseada na empresa individual e na livre concorrência, se aproximava suficientemente da realidade para formar uma sólida base para a teoria da época. Com alguma dificuldade a ilusão se manteve viva até 1914. Mesmo a prosperidade britânica, embora seus fundamentos estivessem ameaçados pela concorrência alemã e americana, continuava a se sustentar. O ano de 1913 foi um ano recorde para o comércio britânico.

Pode-se colocar a transição entre a aparente harmonia e o visível choque de interesses em torno da virada do século. Bastante apropriadamente, essa transição encontrou sua primeira expressão nas políticas coloniais. Do ponto de vista britânico, associou-se primeiramente aos acontecimentos na África do Sul. Churchill data o começo "desses tempos violentos" a partir do "Jameson Raid"[35] [36]. No norte da África e no Extremo Oriente, houve uma correria das potências européias para assegurar os poucos locais interessantes que permaneciam vagos. O ponto de tensão principal, a emigração de europeus para a América, assumiu dimensões nunca vistas. Na própria Europa, o anti-semitismo – um sintoma sempre reincidente de inquietação eco-

---

[35] Winston Churchill, *World Crisis*, pág. 26.

[36] Jameson Raid foi um episódio ligado à guerra dos Boers. Em dezembro de 1895, L. Storr Jameson, administrador da Companhia Britânica da África do Sul, marchou com uma força de 470 homens para derrubar o governo de Paul Krüger no Transvaal. O plano falhou e a força foi capturada. Como conseqüência, Cecil Rhodes renunciou na Colônia do Cabo e Joseph Chamberlain, Secretário de Colônias, foi exonerado. De 1904-8, Jameson governou a Colônia do Cabo. (N. do Trad.)

nômica – reapareceu, após um longo intervalo, na Rússia, Alemanha e França[37]. Na Grã-Bretanha, a agitação contra a irrestrita imigração estrangeira começou na década de 1890 e a primeira lei controlando a imigração foi aprovada em 1905.

A Primeira Guerra Mundial, que se originou dessa tensão crescente, agravou-a dez vezes mais ao intensificar suas causas fundamentais. Nos países beligerantes e neutros da Europa, Ásia e América, a produção industrial e agrícola foi, em toda parte, artificialmente estimulada. Após a guerra, todos os países passaram a lutar para manter sua produção em expansão e uma crescente e inflamada consciência nacional para justificar a luta era invocada. Uma das razões para o caráter vingativo sem precedentes dos tratados de paz, particularmente de suas cláusulas econômicas, foi o fato de que os homens práticos não mais acreditavam – como faziam cinqüenta ou cem anos antes – numa subjacente harmonia de interesses entre vencedores e vencidos. O objetivo agora era o de eliminar um concorrente, cujo renascimento da prosperidade poderia constituir-se numa ameaça. Na Europa, a luta foi intensificada pela criação de novos Estados e de novas fronteiras econômicas. Na Ásia, a Índia e a China construíram grandes indústrias, para se tornarem independentes das importações provenientes da Europa. O Japão tornou-se um exportador de têxteis, e outras mercadorias baratas, que combatiam, com preços menores, os manufaturados europeus no mercado mundial. Mais importante que tudo, não havia mais espaços abertos, em parte alguma, aguardando exploração e desenvolvimento baratos e rendosos. As amplas avenidas de migração, que haviam aliviado as pressões econômicas do período do pré-guerra, haviam sido fechadas e no lugar do fluxo natural de migração surgiu o problema dos refugiados ex-

---

[37] As mesmas condições encorajaram o crescimento do sionismo. Este, como a Comissão Real para a Palestina de 1937, ressaltava que, "no seu lado negativo é um credo de escape" (Cmd. 5479, pág. 13).

pulsos pela força[38]. O complexo fenômeno conhecido como nacionalismo econômico passou a dominar o mundo. O caráter crítico desse choque de interesses tornou-se óbvio para todos, exceto para os utópicos contumazes que dominavam o pensamento econômico nos países de língua inglesa. Revelava-se a inconsistência do belo, porém falso, lugar-comum do século dezenove, de que ninguém se beneficia com o que prejudica o próximo. O pressuposto básico do pensamento utópico ruía em pedaços.

O que se nos defronta na política internacional de hoje é, portanto, nada menos do que a completa falência da concepção de moral que dominou o pensamento político e econômico durante um século e meio. Internacionalmente, não é mais possível deduzir a virtude através do raciocínio correto, porque não se pode mais seriamente crer que todo estado, ao buscar o maior bem para o mundo inteiro, esteja visando ao maior bem para seus próprios cidadãos, e vice-versa. A síntese da moral e da razão, pelo menos sob a forma crua do liberalismo do século dezenove, é insustentável. O real significado da atual crise internacional é o colapso de toda a estrutura utópica, baseada no conceito da harmonia de interesses. A geração atual terá de reconstruir a partir das bases. Antes que se possa fazer isto, antes que possamos determinar o que pode ser salvo das ruínas, devemos examinar as falhas na estrutura que a levaram ao colapso e faremos isto de forma melhor analisando a crítica realista aos pressupostos da corrente utópica.

---

[38] "A existência de refugiados é um sintoma do desaparecimento do liberalismo econômico e político. Os refugiados são um subproduto do isolacionismo econômico que, praticamente, acabou com a migração livre" (J. Hope Simpson, *Refugees: Preliminary Report of a Survey*, pág. 193).

Capítulo V

A CRÍTICA REALISTA

Os Fundamentos do Realismo

POR RAZÕES expostas em capítulo anterior, o realismo entra em cena muito após a utopia, e como forma de reação contra ela. A tese de que "a justiça é o direito do mais forte" era, com efeito, familiar no mundo helênico. Mas jamais representou nada além do que protesto de uma minoria sem influência, atônita pela discrepância entre a teoria política e a prática política. Durante a supremacia do Império Romano, e mais tarde da Igreja Católica, o problema dificilmente poderia ser levantado; pois o bem político, primeiramente do Império, depois da Igreja, podia ser visto como idêntico ao bem moral. Foi somente com a quebra do sistema medieval que a divergência entre teoria e prática políticas tornou-se aguda e desafiadora. Maquiavel foi o primeiro importante realista político.

O ponto de partida de Maquiavel é uma revolta contra a utopia do pensamento político da época:

"Sendo minha intenção a de escrever algo que seja útil a quem o ler, parece-me mais apropriado procurar a verdade real do que a imaginação; pois muitos descreveram repúblicas e principados que, de fato, jamais foram vistos ou conhecidos, porque como se vive está tão distante de como se deveria viver, que aquele que renega o que foi feito, pelo que deveria ter sido feito, cedo defronta sua ruína, em lugar de sua preservação".

Os três princípios essenciais, implícitos na doutrina de Maquiavel, são as pedras fundamentais da filosofia realista. Em primeiro lugar, a história é uma seqüência de causa e efeito, cujo

curso se pode analisar e entender através do esforço intelectual, porém não (como os utópicos acreditam) dirigida pela "imaginação". Em segundo lugar, a teoria não cria (como presumem os utópicos) a prática, mas sim a prática é quem cria a teoria. Nas palavras de Maquiavel, "bons conselhos, venham de onde vierem, nascem da sabedoria do príncipe, e não a sabedoria do príncipe dos bons conselhos". Em terceiro lugar, a política não é (como pretendem os utópicos) uma função da ética, mas sim a ética o é da política. Os homens "mantém-se honestos pela coação". Maquiavel reconheceu a importância da moral, mas pensava que não poderia existir nenhuma moral efetiva onde não houvesse uma autoridade efetiva. A moral é produto do poder[1].

O extraordinário vigor e a vitalidade do desafio de Maquiavel à ortodoxia podem ser atestados pelo fato de que, mais de quatro séculos depois, a forma mais eficaz de desacreditar um adversário político ainda é rotulá-lo de discípulo de Maquiavel[2]. Bacon foi um dos primeiros a elogiá-lo por "dizer abertamente, e sem hipocrisia, o que os homens têm o hábito de fazer, e não o que deveriam fazer"[3]. Deste então, nenhum pensador político pôde mais ignorá-lo. Na França Bodin, na Inglaterra Hobbes e nos Países-Baixos Spinoza, dedicaram-se a buscar um meio-termo entre a nova doutrina e a concepção de "lei natural" como supremo padrão ético. Mas todos os três eram, em substância, realistas e a era de Newton, pela primeira vez,

---

[1] Maquiavel, *The Prince*, caps. 15 e 23 (trad. ingl., Everyrnan's Library, págs. 121, 193).

[2] Dois curiosos exemplos recentes podem ser citados. No capítulo sobre a revolução nazista do *Survey of International Affairs*, o Professor Toynbee declara que o Nacional-Socialismo é a "realização dos ideais... formulados... por Maquiavel" e reitera esta opinião em duas passagens posteriores, de considerável extensão, no mesmo capitulo (*Survey of International Affairs*, 1934, págs. 111, 117-9, 126-8). No julgamento de Zinoviev, Kamenev e outros, em agosto de 1936 em Moscou, o Promotor Público, Vyshinsky, citou uma passagem dos escritos de Kamenev em que Maquiavel era elogiado como "um mestre do aforismo político, e um brilhante dialético", e acusou Kamenev de ter "adotado as regras de Maquiavel" e "desenvolvido-as até o mais extremo ponto de inescrupulosidade e imoralidade" (*The Case of the Trotskyite-Zinovievite Centre*, págs. 138-9).

[3] Bacon, *On the Advancement of Learning*, VII, cap. 2.

concebeu a possibilidade de uma ciência exata da política[4]. A obra de Bodin e Hobbes, escreve o Professor Laski, foi a de "separar ética de política, e completar, por meios teóricos, a divisão que Maquiavel havia realizado em termos práticos"[5]. "Antes que os nomes de justo e injusto possam ser atribuídos", disse Hobbes, "tem de haver algum poder coercitivo"[6]. Spinoza acreditava que os estadistas práticos haviam contribuído mais para o entendimento da política que os homens da teoria "e, acima de tudo, do que os teólogos"; pois "eles se dedicaram à escola da experiência, e nunca ensinaram, nada que não se ligasse a nossas necessidades práticas"[7]. Numa antecipação de Hegel, Spinoza declara que "todo homem faz o que faz de acordo com as leis de sua natureza e com o mais alto direito da natureza"[8]. O caminho está, então, aberto para o determinismo; e a ética se torna, em última análise, o estudo da realidade.

O moderno realismo difere, contudo, num importante aspecto, daquele dos séculos dezesseis e dezessete. Tanto a utopia, quanto o realismo, aceitaram e incorporaram às suas filosofias a crença no progresso, do século dezoito, com o curioso e um tanto paradoxal resultado de que o realismo tornou-se, aparentemente, mais 'progressista" do que o ideário utópico. A utopia enxertou sua crença no progresso na sua crença num padrão ético absoluto, que assim continuou, por hipótese, estática. O realismo, não possuindo tal âncora, tornou-se cada vez mais dinâmico e relativisado. O progresso tornou-se parte da mais profunda essência do processo histórico; e a humanidade se movia adiante, para um objetivo que permanecia indefinido, ou definido diferentemente por diferentes filósofos. A "escola histórica"

---

[4] O esquema de Hobbes, "não houve, na teoria, lugar para nenhuma força ou princípio além das leis do movimento descobertas no começo. Houve meramente casos complexos de causação mecânica" (Sabine, *History of Political Thought*, pág. 458).
[5] Introdução de *A Defense of Liberty against Tyrants* (Vindiciae contra Tyrannos), ed. Laski, pág. 45.
[6] Hobbes, *Leviathan*, cap. XV.
[7] Spinoza, *Tractatus Politicus*, I, págs. 2-3.
[8] ibidem, Introdução.

dos realistas teve seu lar na Alemanha, e seu desenvolvimento foi traçado através dos grandes nomes de Hegel e Marx. Mas nenhum país da Europa ocidental, e nenhum ramo do pensamento, ficaram imunes à sua influência em meados e fins do século dezenove e esse desenvolvimento, embora tenha libertado o realismo da coloração pessimista que lhe foi conferida por pensadores como Maquiavel e Hobbes, realçou fortemente seu caráter determinista.

A idéia de causalidade na história é tão velha quanto a própria história. Entretanto, uma vez que prevaleceu a crença de que os assuntos humanos estavam sujeitos à contínua supervisão, e ocasional intervenção, de uma Providência Divina, não era de se esperar que alguma filosofia da história, baseada numa relação regular entre causa e efeito, pudesse evoluir. A substituição da Providência Divina pela razão permitiu a Hegel criar, pela primeira vez, uma filosofia baseada na concepção de um processo histórico racional. Hegel, embora pressupondo um processo regular e ordenado, contentou-se em encontrar sua força diretora numa abstração metafísica: o "*Zeitgeist*". Mas, uma vez que a concepção histórica da realidade se estabeleceu, foi um pequeno passo substituir o abstrato *Zeitgeist* por alguma força material concreta. A interpretação econômica da história não foi inventada, mas desenvolvida e popularizada por Marx. Na mesma época, Buckle propôs uma interpretação geográfica da história. Estava convencido de que os assuntos humanos eram "permeados por um princípio glorioso de regularidade imutável e universal"[9]; e isto foi revivido sob a forma da ciência da Geopolítica, cujo inventor descreve a geografia como "um imperativo político categórico"[10]. Spengler acreditava que os acontecimentos eram determinados por leis semi-biológicas, que go-

[9] Palavras que concluem *History of Civilization*, de Buckle.

[10] Kjellen, *Der Staat als Lebensform*, pág. 81. Compare com a introdução do famoso memorando de Crowe, sobre a política externa britânica: "O caráter geral da política externa da Inglaterra é determinado pelas imutáveis condições de sua situação geográfica" (*British Documents on the origin of the War*, ed. Good & Temperley, III, pág. 397).

vernavam o crescimento e o declínio das civilizações. Pensadores mais ecléticos interpretam a história como o produto de uma variedade de fatores materiais, e a política de um grupo ou nação como o reflexo de todos os fatores materiais que compõem o interesse nacional ou grupal. "Políticas externas", disse o Sr. Hughes, por ocasião de sua posse como Secretário de Estado americano, "não se constróem sobre abstrações.São o resultado do interesse nacional, que surge de alguma exigência imediata, ou que sobressai vivamente na perspectiva histórica"[11].

Tais interpretações da realidade, sejam em termos de um *Zeitgeist*, ou de economia ou geografia, ou de "perspectiva histórica", são, em última análise, deterministas. Marx (tendo um programa de ação, não poderia ser um determinista rígido e consistente) acreditava em "tendências que fluem de uma necessidade férrea em direção a uma meta inevitável"[12]. "A política", escreveu Lenin, "tem seu objetivo lógico próprio, independente dos ditames deste ou daquele indivíduo ou partido"[13]. Em janeiro de 1918, ele descreveu sua crença nas revoluções socialistas vindouras na Europa, como "uma predição científica"[14].

Segundo a hipótese "científica" dos realistas, identifica-se, portanto, a realidade com o curso total da evolução histórica, cujas leis é trabalho do filósofo investigar e revelar. Não pode haver realidade alguma fora do processo histórico. "Conceber a história como evolução e progresso", escreve Croce, "implica aceitá-la em todos os seus aspectos, e, portanto, negar a validade de julgamentos sobre ela"[15]. Condenar o passado em termos éticos não tem sentido; pois, nas palavras de Hegel, "a filosofia transfigura o real, que pareça injusto, no racional"[16]. O que foi, está certo. A história não pode ser julgada, exceto por padrões

---

[11] *International Conciliation*, N.o 194, janeiro de 1924, pág. 3.
[12] Marx, O *Capital*, prefácio à 1.a ed. (trad. ingl., Everyman's Library, pág. 863).
[13] Lenin, *Works*, (2.a ed. russa), X, pág. 207.
[14] Ibidem, XXII, pág. 194.
[15] Croce, *Storia della Storiografia Italiana*, 1, pág. 26.
[16] Hegel, *Philosophie der Weltgeschichte* (ed. Lasson), pág. 55.

históricos. É significativo que nossos julgamentos históricos, exceto os relativos a um passado de que podemos nos lembrar tão bem quanto o presente, sempre pareçam partir do pressuposto de que os fatos não poderiam ter sucedido de outra forma. Conta-se que Venizelos, ao ler na *História da Europa*, de Fisher, que a invasão grega da Ásia Menor em 1919 foi um erro, riu ironicamente e disse: "Toda empresa que não alcança sucesso é um erro"[17]. Se a rebelião de Wat Tyler tivesse sido vitoriosa, ele seria um herói nacional inglês. Se a Guerra de Independência americana houvesse acabado em desastre, os "Founding Fathers" dos Estados Unidos seriam brevemente registrados na história como uma corja de fanáticos turbulentos e inescrupulosos. Nada é bem-sucedido como o sucesso. "A história mundial", na famosa frase que Hegel pediu emprestada a Schiller, "é a corte do mundo". A paráfrase popular "Poder é Direito" só é incorreta se atribuirmos um sentido muito restrito à palavra "Poder". A história cria direitos, e portanto, o direito. A doutrina da sobrevivência do mais apto prova que o sobrevivente era, de fato, o mais apto a sobreviver. Marx não parece ter sustentado que a vitória do proletariado fosse justa, exceto no sentido de que era historicamente inevitável. Lukacs foi um marxista coerente, embora provavelmente indiscreto, quando baseou o "direito" do proletariado em sua "missão histórica"[18]. Hitler acreditava na missão histórica do povo alemão.

A Relatividade do Pensamento

A importante contribuição do realismo moderno, entretanto, foi a de revelar, não apenas os aspectos determinísticos do processo histórico, mas o caráter relativo e pragmático do próprio pensamento. Nos últimos cinqüenta anos, graças principalmente, mas não exclusivamente, à influência de Marx, os princípios da es-

[17] *Conciliation Internationale*, N.o 5-6, 1937, pág. 520.
[18] Lukacs, *Geschichte und Klassenbewusstsein*, pág. 215.

cola histórica têm sido aplicados à análise do pensamento e foram lançados os fundamentos de uma nova ciência, principalmente por pensadores alemães, sob o nome de "sociologia do conhecimento". O realista pôde, então, demonstrar que as teorias intelectuais e os padrões éticos dos utópicos, longe de serem a expressão de princípios absolutos e apriorísticos, são historicamente condicionados, sendo tanto frutos dos interesses e circunstâncias, como armas forjadas para a defesa de interesses. "As noções éticas", como ressaltou Bertrand Russell, "são freqüentemente uma causa, mas quase sempre um efeito, um meio de defendermos autoridade legislativa universal de nossas próprias preferências, e não, como imaginamos credulamente, o campo real dessas preferências"[19]. Este é, de longe, o mais formidável ataque que a utopia precisa enfrentar; pois aqui as próprias bases de sua crença são solapadas pela crítica realista.

De um modo geral, há muito se reconhece a relatividade do pensamento. No século dezessete, o Bispo Burnet já havia exposto a opinião relativista de forma tão convincente, senão tão penetrante, quanto Marx:

"Quanto às últimas Guerras Civis, sabe-se bem quais as noções de governo que estavam em uso naqueles tempos. Quando a monarquia devia ser subvertida, sabíamos que era necessário justificar o fato e então, como era conveniente ao objetivo, tornou-se indubitavelmente verdade, na natureza das coisas, que o governo tinha sua origem no povo, e que o príncipe era apenas seu representante... Mas depois, quando a monarquia retomou seu lugar,... outra noção de governo entrou em voga. Então, o governo tinha sua origem inteiramente em Deus, e o príncipe só prestava contas a Ele... E agora, depois de outra reviravolta na situação, quando o povo tem a liberdade de se pronunciar, um novo conjunto de noções foi desenvolvido. Agora, a obediência passiva é um erro total e, ao invés de ser um dever sofrer opressão, é um ato glorioso resistir a ela e em lugar de deixar que Deus desagrave as injúrias, temos um direito natural de desagravarmos nós mesmos"[20].

[19] *Proceedings of the Aristotelian Society*, 1915-16, pág. 302.
[20] Burnet, *Essay upon Government*, pág. 10.

Nos tempos atuais, o reconhecimento deste fenômeno tornou-se geral. "A crença, e para falar honestamente, a crença honesta", escreveu Dicey sobre a divergência de opiniões, no século dezenove, acerca da escravidão, "era em grande parte o resultado, não do argumento, nem mesmo do interesse próprio direto, mas das circunstâncias... As circunstâncias criam a maioria das opiniões dos homens"[21].

Marx estreitou este conceito um tanto vago, declarando que todo pensamento é condicionado pelo interesse econômico e pelo *status* social do pensador. Esta opinião foi, provavelmente, injustificadamente restritiva. Em particular Marx, que negava a existência de interesses "nacionais", subestimou a potência do nacionalismo como uma força condicionante do pensamento do indivíduo. Mas a peculiar restrição que aplicou ao princípio serviu para popularizá-lo e fazê-lo atingir o alvo. A relação entre o pensamento, e os interesses e circunstâncias do pensador, tem-se reconhecido e entendido mais amplamente desde que Marx escreveu suas obras.

Este princípio tem um campo de aplicação extremamente amplo. Tornou-se um lugar-comum dizer que as teorias não moldam o curso dos acontecimentos, mas que são inventadas para explicá-los. "O império precede o imperialismo"[22]. A Inglaterra, no século dezoito, "pôs em prática a política do *laissez-faire* antes de encontrar uma justificativa, ainda que fosse uma justificativa aparente na nova doutrina"[23] e "o virtual colapso do *laissez-faire* como um corpo de doutrina... seguiu, e não precedeu o declínio do *laissez-faire* no mundo real"[24]. A teoria do "socialismo num único país", propagada na União Soviética em 1924, foi manifestamente um produto do fracasso do regime soviético em se estabelecer em outros países.

---

[21] Dicey, *Law and Opinion* (ed. de 1905), pág. 27.
[22] J. A. Hobson, *Free Thought in the Social Sciences*, pág. 190.
[23] Halévy, *The Growth of Philosophic Radicalism* (trad. ingl.), pág. 104.
[24] M. Dobb, *Political Economy and Capitalism*, pág. 188.

O desenvolvimento da teoria abstrata é, todavia, freqüentemente influenciado por acontecimentos que não possuem qualquer conexão aparente com ela.

"Na história do pensamento político (escreve um pensador social contemporâneo), os acontecimentos têm sido não menos poderosos que os argumentos. O fracasso e o sucesso das instituições, as vitórias e as derrotas de países identificados com certos princípios, têm repetidamente trazido nova força e resolução aos adeptos ou oponentes desses princípios em toda parte, segundo o caso... A filosofia, como existe na terra, é a palavra de filósofos que, a experiência nos conta, sofrem tanto de dor de dente quanto qualquer mortal, e são, como outros, sujeitos à influência de acontecimentos próximos e marcantes, e às seduções do modismo intelectual."[25]

A dramática ascensão ao poder da Alemanha, nos anos sessenta e setenta do século passado, foi suficientemente impressionante para fazer dos principais filósofos britânicos da geração seguinte (Caird, T. H. Green, Bosanquet, McTaggart) hegelianos ardentes. Posteriormente, o telegrama do Kaiser para Krüger, e o programa naval alemão, espalharam a convicção, entre os pensadores britânicos, de que Hegel não era tão bom filósofo quanto se havia pensado e, desde 1914, nenhum filósofo britânico de reputação ousou velejar sob a bandeira de Hegel. Após 1870, Stubbs e Freeman colocaram a antiga história inglesa sobre uma sólida base teutônica, enquanto que, mesmo na França, Fustel de Coulanges manteve uma árdua luta para defender as origens latinas da civilização francesa. Durante os últimos trinta anos, os historiadores ingleses têm-se furtivamente engajado em tornar as origens teutônicas da Inglaterra o menos aparentes possível.

Não são somente os pensadores profissionais que estão sujeitos a tais influências. De forma marcante, a opinião popular não é menos dominada por elas. A frivolidade e a imoralidade

[25] L. T. Hobhouse, *The Unity of Western Civilisation*, ed. F. S. Marvin (3.a ed.), págs. 177-8.

da vida francesa foram um dogma estabelecido na Grã-Bretanha do século dezenove, que ainda recordava Napoleão. "Quando eu era jovem", escreveu Bertrand Russell, "os franceses comiam rãs, e eram chamados de rãzinhas[26], mas eles aparentemente abandonaram tal prática quando concluímos nossa entente com eles em 1904 - de qualquer forma, jamais ouvi isto mencionado desde aquela data"[27]. Alguns anos mais tarde, "o japonês galante" de 1905 sofreu uma metamorfose de conversão para o "prussiano do Oriente". No século dezenove, era um lugar-comum da opinião britânica que os alemães eram eficientes e esclarecidos, e os russos atrasados e bárbaros. Em torno de 1910, determinou-se que os alemães (que se transformaram em prussianos) eram grosseiros, brutais e intolerantes, e que os russos possuíam uma alma eslava. A moda da literatura russa na Grã-Bretanha, que se disseminou na mesma época, foi uma conseqüência direta da re-aproximação política com a Rússia. A moda do marxismo na Grã-Bretanha e França, que começou, numa escala modesta, após o sucesso da revolução bolchevique na Rússia, rapidamente tomou impulso, particularmente entre os intelectuais, após 1934, quando se descobriu que a Rússia Soviética era uma aliada militar em potencial contra a Alemanha. É sintomático que a maioria das pessoas, quando provocadas, negam indignadas que formam suas opiniões deste modo pois, como Acton observou há muito tempo, "poucas descobertas são mais irritantes do que as que expõem a origem das idéias"[28]. O condicionamento do pensamento é, necessariamente, um processo subconsciente.

O Ajustamento do Pensamento ao Objetivo

O pensamento não é relativo meramente às circunstâncias e interesses do pensador. É também pragmático, no sentido de que

[26] "*Froggies*", no original (nota do Tradutor)
[27] Bertrand Russell, *Which Way Peace?* pág. 158.
[28] Acton, *History of Freedom*, pág. 62.

se dirige à execução de seus objetivos. Para o realista, como ponderava um autor espirituoso, a verdade é "não mais do que a percepção da experiência discordante, pragmaticamente ajustada a um objetivo específico e durante certo período de tempo"[29]. O caráter intencional do pensamento foi discutido num capítulo anterior e, assim, uns poucos exemplos serão suficientes para ilustrar a importância desse fenômeno na política internacional.

Teorias produzidas para desacreditar um inimigo, ou inimigo em potencial, são uma das formas mais comuns de pensamento intencional. Retratar inimigos, ou possíveis vítimas, como seres inferiores perante Deus tem sido uma técnica familiar, de toda forma, desde os dias do Velho Testamento. As teorias raciais, antigas e modernas, pertencem a esta categoria pois o domínio de um povo, ou classe, sobre outro é sempre justificado pela crença na inferioridade mental e moral do dominado. Em tais teorias, aberrações e crimes sexuais são normalmente imputados à raça ou grupo desacreditado. Depravação sexual é imputada, pelo branco americano, ao negro; pelo branco sul-africano ao kaffir; pelo indiano de origem inglesa ao hindu; e pelo alemão nazista ao judeu. A mais popular e mais absurda das acusações levantadas contra os bolcheviques, nos primórdios da revolução russa, foi a de que advogavam a promiscuidade sexual. Estórias de atrocidades, dentre as quais predominam os crimes de caráter sexual, são o produto familiar da guerra. Às vésperas da invasão da Abissínia, os italianos publicaram um Livro Verde das atrocidades da Abissínia, de caráter oficial. "O governo italiano", como observou corretamente o delegado abissínio em Genebra, "tendo resolvido conquistar e destruir a Etiópia, começou por atribuir à Etiópia má reputação"[30].

Mas o fenômeno também aparece sob formas menos evidentes, o que, por vezes, permite que não seja detectado. O

---

[29] Carl Becker, Yale Review, XXVII, pág. 461.
[30] League of Nations: *Official Journal*, November 1935, pág. 1. 140.

ponto foi bem colocado por Crowe, numa minuta do Ministério do Exterior britânico em março de 1908:

"O Governo alemão (anteriormente prussiano) tem sido sempre notável pelo esforço que desenvolve para criar um sentimento de ódio intenso e sagrado contra um país com o qual se vê na possibilidade de entrar em guerra. É indubitável, desta forma, que o ódio desvairado contra a Inglaterra, como um monstro de egoísmo e cobiça personificados, e a absoluta necessidade de consciência, que ora anima a Alemanha, foi acalentado e alimentado"[31].

O diagnóstico é acurado e penetrante. Mas é estranho que uma mente tão aguda quanto a de Crowe não tivesse percebido que ele próprio estava realizando, ante a limitada audiência de estadistas e funcionários a que tinha acesso, precisamente a mesma operação de que acusava o governo alemão. Uma leitura atenta de seus memorandos e minutas do período revela uma tentativa hábil, porém transparente, de "criar um sentimento de ódio intenso e sagrado" contra o futuro inimigo de seu próprio país. É um exemplo curioso de nossa rapidez em detectar o caráter condicionado ou intencional do pensamento dos outros, presumindo que o nosso é completamente objetivo.

A contrapartida desta propagação de teorias que visam a lançar o descrédito moral sobre um inimigo é a propagação de teorias que refletem boa reputação moral, sobre si mesmo ou sua política. Bismarck registra a observação feita a ele por Walewski, o Ministro do Exterior francês, em 1857, de que o trabalho do diplomata era mascarar o interesse de seu país sob a linguagem da justiça universal. Mais recentemente, Churchill disse, na Câmara dos Comuns, que "deve haver uma base moral para o rearmamento e a política externa da Grã-Bretanha"[32]. É raro, entretanto, que estadistas modernos se expressem com esta

[31] *British Documents on the Origin of the War*, ed. Gooch and Temperley, VI, pág. 131.
[32] House of Commons, March 14, 1938: *Official Report*, cols. 95-99.

franqueza; e na política americana e britânica contemporânea, a influência mais poderosa tem sido exercida pelos estadistas mais utópicos, que estão sinceramente convencidos de que a política se deduz de princípios éticos, e não os princípios éticos da política. O realista é, contudo, obrigado a pôr a descoberto a falsidade desta convicção. "O direito", dizia Woodrow Wilson ao Congresso dos Estados Unidos em 1917, "é mais precioso do que a paz"[33]. "A paz vem antes de tudo", declarava Briand, dez anos mais tarde, na Assembléia da Liga das Nações, "a paz vem até antes da justiça"[34]. Considerados como princípios éticos, ambos os pronunciamentos contraditórios são sustentáveis e poderiam reunir apoio respeitável. Devemos, portanto, crer que estamos lidando com um choque de padrões éticos, e que se as políticas de Wilson e Briand diferiram foi porque eles as deduziram partindo de princípios opostos? Nenhum estudante sério da política alimentará esta crença. Um exame, ainda que superficial, mostrará que os princípios foram deduzidos das políticas, não as políticas dos princípios. Em 1917, Wilson havia se decidido pela política de guerra contra a Alemanha e tratou de vestir esta política com o traje apropriado da defesa da justiça. Em 1928, Briand estava temeroso em relação a tentativas feitas em nome da justiça para perturbar um acordo de paz favorável à França e ele não teve mais dificuldade do que Wilson para encontrar a fraseologia moral que se ajustasse à sua política. Seria irrelevante discutir esta suposta diferença de princípios no plano ético. Os princípios simplesmente refletiram diferentes políticas nacionais, moldadas para satisfazerem diferentes condições.

O duplo processo de desacreditar moralmente a política de um inimigo em potencial, e justificar moralmente a sua própria política, pode ser abundantemente ilustrado pelas discussões de desarmamento entre as duas guerras. A experiência das potênci-

---

[33] *The Public Papers of Woodrow Wilson: War and Peace*, ed. R. S. Baker, i, pág. 16.
[34] *League of Nations: Ninth Assembly*, pág. 83.

as anglo-saxônicas, cujo predomínio naval havia sido ameaçado pelo submarino, proporcionou uma ampla oportunidade de denunciar a imoralidade desta nova arma. "A civilização exige", escreveu o consultor naval da delegação americana à Conferência de Paz, "que o combate naval se coloque num plano mais elevado" pela abolição do submarino[35]. Infelizmente, o submarino era visto como uma arma conveniente pelas marinhas de guerra da França, Itália e Japão e esta particular exigência da civilização não pôde ser satisfeita. Uma distinção de caráter mais amplo foi estabelecida por Lord Cecil num discurso ao Conselho Geral da União da Liga das Nações em 1922:

"A pacificação geral do mundo não será materialmente assegurada simplesmente pelo desarmamento naval... Se todas as potências marítimas se desarmarem, ou limitarem drasticamente seus armamentos, não estou certo se isto não aumentaria o perigo de guerra em lugar de diminuir, pois a força naval é principalmente defensiva; a ofensiva é, em grande parte, a força terrestre"[36].

A inspiração de considerar seus próprios armamentos vitais como defensivos e benéficos, e os das outras nações como ofensivos e prejudiciais, provou ser particularmente frutífera. Exatamente dez anos depois, três comissões da Conferência de Desarmamento gastaram várias semanas no esforço em vão de classificar armamentos como "ofensivos" e "defensivos". Os delegados de todas as nações demonstraram extraordinário engenho em criar argumentos, supostamente baseados na teoria ob-

[35] R. S. Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement*, iii, pág. 120. Há um paralelo engraçado no século dezenove. "O corsário", escreveu a Rainha Vitória, ao tempo da Conferência de Paris de 1856, "é um tipo de pirata que desonra nossa civilização. Sua abolição, através do mundo inteiro, seria um grande passo adiante". Não nos surpreendemos em ler que "o corsário era, então, como o submarino nos tempos modernos, a arma das potências navais mais fracas" (Sir William Malkin, *British Year Book of International Law*, viii, págs. 6, 30).
[36] Publicado no Panfleto da União da Liga das Nações N.o 76, pág. 8. A própria palavra "militarismo" transmite a muitos leitores ingleses a mesma conotação da peculiar perversidade dos exércitos. Foi deixado a um historiador americano, W. L Langer, a criação do correspondente "navalismo", que, significativamente, teve pouca aceitação.

jetiva pura, para provar que os armamentos em que se baseavam eram principalmente defensivos, enquanto que os dos rivais em potencial eram essencialmente ofensivos. Atitudes semelhantes foram tomadas com relação a "armas" econômicas. Na última parte do século dezenove (e, em menor escala, até 1931) as tarifas protecionistas eram vistas na Grã-Bretanha como imorais. Após 1931, as tarifas diretas recuperaram sua inocência, mas acordos de trocas, quotas industriais (mas não agrícolas), controles de câmbio e outras armas empregadas pelos Estados continentais continuaram eivadas de imoralidade. Até 1930, as sucessivas revisões de tarifas dos Estados Unidos foram quase invariavelmente no sentido da majoração e os economistas americanos, fiéis adeptos do *laissez-faire* em outros assuntos, quase sempre trataram as tarifas como legítimas e elogiáveis. Entretanto, a mudança de posição dos Estados Unidos, de potência devedora a credora, combinada com a inversão da política econômica britânica, alterou esse quadro e a redução das barreiras tarifárias passou a ser normalmente identificada, pelos porta-vozes americanos, com a causa da moralidade internacional.

Interesse Nacional e Bem Universal

O realista não deveria, contudo, deter-se em assestar estes pequenos golpes através de fendas deixadas nas defesas dos utópicos. Sua tarefa é derrubar toda a estrutura de papelão do pensamento utópico, expondo toda a fragilidade do material de que é feito. Deve-se usar a arma da relatividade do pensamento para demolir o conceito utópico de um padrão fixo e absoluto, pelo qual as políticas e ações podem ser julgadas. Se as teorias forem reveladas como reflexos da prática, e os princípios como reflexos das necessidades políticas, em conseqüência, esta descoberta aplicar-se-á às teorias e princípios fundamentais do credo utópico, assim como à doutrina da harmonia de interesses, que é seu postulado essencial.

Não será difícil demonstrar que o utópico, quando prega a doutrina da harmonia de interesses, inocente e inconscientemente estará adotando a máxima de Walewski, e vestindo seu próprio interesse com o manto do interesse universal, a fim de impô-lo ao resto do mundo. "Os homens facilmente crêem que situações agradáveis a si próprios são benéficas aos outros", como Dicey observara[37], e as teorias do bem público que, à luz da análise, provam ser um disfarce elegante para algum interesse particular, são tão comuns nas questões nacionais quanto nas internacionais. O utópico, por mais ávido que esteja de estabelecer um padrão absoluto, não defende que seja dever de seu país, em conformidade com este padrão, colocar o interesse do mundo como um todo antes dos seus próprios. Isto seria contrário à sua teoria de que o interesse do todo coincide com o interesse de cada parte. Ele argumenta que o que é melhor para o mundo é melhor para seu país e, então, inverte o argumento para ler que o que é melhor para seu país é melhor para o mundo, as duas proposições sendo, do ponto de vista utópico, idênticas. Esse cinismo inconsciente do utópico contemporâneo provou ser uma arma diplomática muito mais eficaz do que o cinismo deliberado e consciente de um Walewski ou de um Bismarck. Autores britânicos das últimas décadas têm sido particularmente eloqüentes defensores da teoria de que a manutenção da supremacia britânica é o cumprimento de um dever para com a humanidade. "Se a Grã-Bretanha se transformou num depósito de carvão e numa forja de ferreiro", ressaltou ingenuamente *The Times* em 1885, "é em beneficio para a humanidade, assim como para si própria"[38]. O seguinte trecho é típico de uma dúzia de memórias dos homens públicos do período, que poderiam ser selecionada:

"Eu só tenho um grande objetivo neste mundo, que é a manutenção da grandeza do Império. Mas, além dos meus sentimentos de inglês

---

[37] Dicey, *Law and Opinion in England* (2.a ed.), págs. 14-15.
[38] *The Times*, August 27, 1885.

comum típico em relação a este ponto, creio firmemente que, fazendo isso, trabalho pela causa da cristandade, da paz, da civilização, e da felicidade da raça humana em geral"[39].

"Eu sustento que somos a primeira raça do mundo", escreveu Cecil Rhodes, "e que, quanto maior for a parcela do mundo habitarmos, melhor será para a raça humana"[40]. Em 1891, o jornalista mais popular e brilhante da época, W. T. Stead, fundou a "Review of Reviews". "Cremos em Deus, na Inglaterra e na Humanidade", dizia o manifesto editorial do primeiro número, "a raça de língua inglesa é um dos principais agentes escolhidos por Deus para executar os futuros melhoramentos de toda a humanidade.[41]" Um professor de Oxford, em 1912, estava convencido de que o segredo da história britânica residia no fato de que "ao lutar por sua própria independência, ela estava lutando pela independência da Europa, e que este serviço então prestado à Europa e à humanidade trouxe consigo a possibilidade de um serviço maior, a que chamamos de Império"[42].

A primeira Guerra Mundial levou esta convicção até um ponto de delírio emocional. Uma simples coletânea dos discursos de estadistas britânicos, apontando os serviços que a beligerância britânica estava rendendo à humanidade encheria muitas páginas. Em 1917, Balfour dizia, na Câmara de Comércio de Nova Iorque que "desde agosto de 1914, a luta tem sido pelos mais altos benefícios espirituais da humanidade, sem nenhum pensamento mesquinho ou ambição"[43]. A Conferência de Paz e seus desdobramentos temporariamente desacreditaram essas profissões de fé e lançaram dúvidas sobre a crença na supremacia britânica como um dos bens morais da humanidade. Mas o período de desilusão e modéstia foi curto. Momentos de tensão inter-

[39] Maurice and Arthur, *The Life of Lord Wolseley*, pág. 314.
[40] W. T. Stead, *The Last Will and Testament of Cecil J. Rhodes*, pág. 58.
[41] *Review of Reviews*, January 15, 1891.
[42] Spenser Wilkinson, *Government and the War*, pág. 116.
[43] Citado em Beard, *The Rise of American Civilisation*, ii, pág. 646.

nacional e, principalmente, momentos em que a possibilidade de guerra aparece no horizonte, sempre estimulam a identificação do interesse nacional com a moral. No auge da crise da Abissínia, o Arcebispo de Canterbury aconselhava o público francês, através de uma entrevista a um jornal parisiense, nos seguintes termos:

"Estamos movidos por considerações morais e espirituais. Não creio que esteja me afastando do meu dever ao contribuir para o esclarecimento deste mal-entendido...

Nenhum interesse egoístico nos move adiante, e nenhuma consideração ou interesse deve mantê-los para trás"[44].

No ano seguinte, o Professor Toynbee estava mais uma vez pronto para descobrir que a segurança do Império Britânico "era também o supremo interesse de todo o mundo"[45]. Em 1937, Lord Cecil falou ao Conselho Geral da União da Liga das Nações sobre o "nosso dever para com nosso país, com nosso Império e com a humanidade como um todo", e citava:

"Nem uma nem duas vezes na dura história da ilha
O caminho do dever foi o caminho da glória"[46].

Um inglês, como Bernard Shaw ressalta em *The Man of Destiny*, "jamais se esquece de que a nação que deixa seu dever passar para o lado oposto ao do seu interesse está perdida". Não surpreende que um crítico americano recentemente descrevesse o inglês como "um jesuíta perdido pelo reino teológico, mas conquistado pelo político"[47], ou que um antigo ministro das relações exteriores italiano tivesse comentado, muito tempo antes

[44] Citado em *Manchester Guardian*, October 18, 1935.
[45] Toynbee, *Survey of international Affairs*, 1935, ii, pág. 46.
[46] *Headway*, November 1937.
[47] Carl Becker, *Yale Review*, xxvii, pág. 452.

destas recentes manifestações, sobre "este precioso presente conferido ao povo britânico – a possessão de escritores e clérigos aptos a apresentarem, em perfeita boa fé, as razões morais mais elevadas para a mais concreta ação diplomática, com lucro moral inevitável para a Inglaterra"[48].

Em tempos recentes, o mesmo fenômeno tornou-se endêmico nos Estados Unidos. A história de como McKinley rezou por auxílio divino, e decidiu anexar as Filipinas, é um clássico da História Americana moderna e essa anexação deu lugar a um levante popular de auto-aprovação moral, até então mais familiar na política externa da Grã-Bretanha do que na dos Estados Unidos. Theodore Roosevelt, que acreditava mais firmemente do que qualquer presidente americano anterior na doutrina do *l'état, c'est moi*, avançou o processo um passo adiante. O seguinte diálogo curioso ocorreu em sua inquirição durante uma ação por injúria, movida contra ele em 1915 por um líder do Partido Democrático:

> Pergunta: *Como o senhor sabia que a justiça real fora feita?*
> Roosevelt: *Porque eu fiz, porque... estava dando o melhor de mim.*
> Pergunta: *O senhor quer dizer que, quando faz algo, por isso a justiça real é feita?*
> Roosevelt: *Sim. Quando faço algo, o faço de forma a atingir a justiça real. Eu quero dizer exatamente isto* [49].

Woodrow Wilson era menos ingenuamente egoísta, porém mais profundamente confiante na identidade da política americana com a justiça universal. Depois do bombardeio de Vera Cruz, em 1914, ele assegurou ao mundo que "os Estados Unidos atacaram o México para servirem à humanidade"[50]. Durante a Primeira Guerra Mundial, ele aconselhou aos fuzileiros navais

---

[48] Conde Sforza, *Foreign Affairs*, October 1927, pág. 67.
[49] Citado em H. F. Pringle: *Theodore Roosevelt*, pág. 318.
[50] *Public Papers of Woodrow Wilson: The New Democracy*, ed. R. S. Baker, i, pág. 104.

americanos "não somente pensar sempre primeiro na América, mas também sempre pensar primeiro na humanidade" – um esforço tornado menos difícil por sua explicação de que os Estados Unidos haviam sido "fundados para o beneficio da humanidade"[51]. Pouco tempo antes da entrada dos Estados Unidos na guerra, num discurso ao Senado sobre os propósitos da guerra, estabeleceu essa identificação de forma ainda mais categórica: "Estes são princípios americanos, políticas americanas... São os princípios da humanidade, e devem prevalecer"[52].

Deve-se observar que declarações desse teor procedem quase que exclusivamente de estadistas e autores anglo-saxões. É verdade que quando um proeminente nacional-socialista declarou que "tudo que beneficie o povo alemão está certo, tudo que prejudique o povo alemão está errado"[53], ele estava simplesmente propondo a mesma identificação do interesse nacional com o direito universal, que já havia sido estabelecida, nos países de língua inglesa, por Wilson, Toynbee, Lord Cecil e muitos outros. Mas quando a pretensão é traduzida numa língua estrangeira, o comentário parece forçado e a identificação não convincente, mesmo para os povos envolvidos. Dá-se, normalmente, duas explicações para esta curiosa discrepância. A primeira explicação, popular nos países de língua inglesa, é que a política das nações de língua inglesa é, de fato, mais virtuosa e desinteressada do que a dos Estados continentais, de modo que Wilson, Toynbee e Lord Cecil estão, em sentido amplo, certos quando identificam os interesses nacionais britânicos e americanos com o interesse da humanidade. A segunda explicação, popular nos países continentais, é que os povos de língua inglesa são mestres consumados na arte de ocultar seus interesses nacionais egoístas sob o manto do bem geral, e que este tipo de hipocrisia é uma peculiaridade especial e característica da mente do anglo-saxão.

[51] Ibidem, págs. 318-19.
[52] Ibidem, ii, pág. 414,
[53] Citado em Toynbee, *Survey of International Affairs,* 1936, pág. 319.

Parece desnecessário aceitar quaisquer dessas tentativas heróicas de resolver a charada. A solução é simples. As teorias da moral social são sempre produto de um grupo dominante, que se identifica com a comunidade como um todo, e que possui facilidades, negadas aos grupos ou indivíduos subordinados, para impor sua visão da vida na comunidade. As teorias da moral internacional são, pela mesma razão e em virtude do mesmo processo, o produto das nações ou grupos de nações dominantes. Nos últimos cem anos, e mais particularmente desde 1918, os povos de língua inglesa formaram o grupo dominante no mundo e as atuais teorias da moral internacional foram projetadas para perpetuar sua supremacia, e se expressaram no idioma peculiar a eles. A França, mantendo algo de sua tradição do século dezoito, e recuperando uma posição de dominância por um curto período após 1918, teve um papel menor na criação da atual moral internacional, principalmente através de sua insistência no papel da lei na ordem moral. A Alemanha, jamais uma potência dominante, e reduzida à impotência após 1918, permaneceu, por essas razões, fora do círculo mágico dos formadores da moral internacional. Tanto a visão de que os povos de língua inglesa são os monopolistas da moral internacional, quanto a visão de que eles são hipócritas internacionais consumados, podem ser reduzidas ao simples fato de que os atuais cânones da virtude internacional foram, por um processo natural e inevitável, criados principalmente por eles.

A Crítica Realista da Harmonia de Interesses

A doutrina da harmonia de interesses sucumbe sem dificuldade à análise nos termos deste princípio. Ela é o pressuposto natural de uma classe próspera e privilegiada, cujos membros têm voz dominante na comunidade e são, portanto, propensos a identificar os interesses dela com os seus próprios. Em virtude dessa identificação, qualquer um que ataque os interesses do grupo

dominante incorrerá na repulsa por atacar o alegado interesse comum de toda a comunidade e lhe será dito que, ao fazer esse ataque, estará atacando seus próprios interesses mais elevados. A doutrina da harmonia de interesses serve, então, como um artifício moral engenhoso invocado, com perfeita sinceridade, por grupos privilegiados, para justificar e manter sua posição dominante. Mas um outro ponto requer menção. A supremacia, dentro da comunidade, do grupo privilegiado pode ser, e freqüentemente é, tão esmagadora que, de fato, em certo sentido seus interesses são os da comunidade, uma vez que seu bem-estar necessariamente traz consigo algumas medidas de bem-estar para outros membros da comunidade, e seu colapso poderia levar ao colapso da comunidade como um todo. Assim sendo, portanto, a pretensa harmonia natural de interesses tenha alguma realidade, ela é criada pelo poder dominante do grupo privilegiado, e é uma excelente ilustração da máxima de Maquiavel de que a moral é produto do poder. Uns poucos exemplos poderão tornar esta análise da doutrina da harmonia de interesses mais clara.

No século dezenove, o fabricante ou comerciante britânico, tendo descoberto que o *laissez-faire* promovia sua própria prosperidade, convenceu-se sinceramente de que também promovia a prosperidade da Grã-Bretanha como um todo. Esta alegada harmonia de interesses entre ele próprio e a comunidade não era inteiramente fictícia. O predomínio do fabricante e do comerciante era tão grande que, em certo sentido, uma identidade entre sua prosperidade e a prosperidade britânica podia ser corretamente defendida. A partir daí foi um pequeno passo para argumentar que um trabalhador em greve, ao prejudicar a prosperidade do fabricante britânico, estava prejudicando a prosperidade britânica como um todo, e, portanto, prejudicando a sua própria, de modo que podia ser muito bem denunciado, pelos predecessores do Professor Toynbee, como imoral, e pelos predecessores do Professor Zimmern, como estúpido. Além dis-

so, em certo sentido este argumento era perfeitamente correto. Contudo, a doutrina da harmonia de interesses e da solidariedade entre as classes deve ter parecido uma brincadeira amarga para o trabalhador pobre, cujo *status* inferior e cuja insignificante parte na "prosperidade britânica" eram consagrados por ela. Presentemente, esse trabalhador tornou-se forte o suficiente para forçar o abandono do *laissez-faire,* e sua substituição pelo "estado do serviço social", que implicitamente nega a natural harmonia de interesses, e começa a criar uma nova harmonia por meios artificiais.

A mesma análise pode ser aplicada às relações internacionais. Os estadistas britânicos do século dezenove, tendo descoberto que o comércio livre promovia a prosperidade britânica, convenceram-se sinceramente de que, ao fazerem isto, promoviam também a prosperidade do mundo como um todo. O predomínio britânico no comércio mundial era, nesta época, tão esmagador que havia uma certa harmonia inegável entre os interesses britânicos e os interesses do mundo. A prosperidade britânica fluía para outros países, e um colapso econômico da Grã-Bretanha teria significado a ruína em escala mundial. Os defensores britânicos do livre comércio poderiam argumentar, e de fato o fizeram, que os países protecionistas estavam não somente prejudicando a prosperidade do mundo como um todo, mas prejudicando estupidamente a sua própria prosperidade, de modo que seu comportamento era tão imoral quanto estúpido. Aos olhos britânicos, estava irrefutavelmente provado que o comércio internacional era um todo único, e florescia ou declinava junto. Contudo, esta alegada harmonia internacional de interesses parecia uma brincadeira para as nações pobres cujo *status* inferior e insignificante parcela que lhes cabia no comércio internacional eram consagrados por ela. A revolta contra isso destruiu aquela ampla supremacia britânica que dera uma base aceitável para a teoria. Economicamente, a Grã-Bretanha no século dezenove era suficientemente dominante para fazer o lan-

ce audacioso de impor sua própria concepção de moral econômica internacional. Quando a competição de todos contra todos substituiu a dominação do mercado mundial por uma única potência, as concepções da moral econômica internacional tornaram-se necessariamente caóticas.

Politicamente, a alegada comunhão de interesses na manutenção da paz, cujo caráter ambíguo já foi discutido, é capitalizada da mesma forma por uma nação ou grupo de nações dominantes. Da mesma forma que a classe governante, numa comunidade, reza pela paz interna, que garante sua segurança e seu predomínio, e denuncia a luta de classes, que pode ameaçá-la, a paz internacional torna-se objeto de especial interesse das potências dominantes. No passado, os imperialismos romano e britânico eram exibidos para o mundo sob o disfarce de *pax Romana* e *pax Britannica*. Hoje em dia, quando nenhuma potência é suficientemente forte para dominar o mundo e um grupo de nações se reveste da supremacia, slogans como "segurança coletiva" e "resistência à agressão" servem ao mesmo propósito de proclamar a identidade de interesses entre o grupo dominante e o mundo como um todo na manutenção da paz. Além disso, como nos exemplos que acabamos de considerar, na medida em que a supremacia do grupo dominante seja suficientemente grande, a identidade de interesses existirá em certo sentido. "A Inglaterra", escreveu um professor alemão na década de vinte, "é a única potência com um programa nacional que, embora completamente egoísta, ao mesmo tempo promete ao mundo algo que ele apaixonadamente deseja: ordem, progresso e paz eterna"[54]. Quando Churchill declarou que "o sucesso do Império Britânico e sua glória estão inseparavelmente entrelaçados com o sucesso do mundo"[55], esta declaração tem o mesmo fundamento nos fatos do que a declaração de que a prosperidade dos industriais britânicos, do século dezenove, estava inseparavelmente

[54] Dibelius, *England*, pág. 109.
[55] Winston Churchill, *Arms and the Covenant*, pág. 272.

entrelaçada com prosperidade britânica como um todo. Além do mais, o objetivo das declarações era o mesmo, ou seja, principalmente o de estabelecer o princípio de que a defesa do Império Britânico, ou da prosperidade do industrial britânico, era uma questão de interesse comum de toda a comunidade, e que qualquer um que o atacasse era, portanto, imoral ou estúpido. É uma tática familiar, o privilegiado lançar descrédito moral sobre o não-privilegiado, retratando-o como perturbador da paz e esta tática é empregada tanto internacionalmente quanto no seio da comunidade nacional. "A lei e a ordem internacionais", escreve o Professor Toynbee sobre a recente crise, "faziam parte dos interesses verdadeiros de toda a humanidade... ao passo que o desejo de perpetuar a esfera da violência nos assuntos internacionais era um desejo anti-social, que não fazia parte dos interesses últimos nem mesmo dos cidadãos ou do punhado de Estados que professavam oficialmente este credo destrutivo e anacrônico"[56]. Este foi precisamente o argumento, composto de lugares-comuns e de falsidade em partes mais ou menos iguais, que esteve presente em toda greve nos primórdios dos movimentos operários americano e britânico. Era comum para os empregadores, apoiados por toda a imprensa capitalista, denunciar a atitude "anti-social" dos líderes sindicais, acusá-los de atacarem a lei e a ordem e de introduzirem o "reino da violência", e declarar que os interesses "verdadeiros" e "últimos" dos trabalhadores residiam na cooperação pacífica com os empregadores[57]. No campo das relações sociais, o caráter insincero deste argumento há muito foi reconhecido. Mas justamente assim como a ameaça da luta de classes pelo proletariado é "uma reação cética natural contra os esforços sentimentais e desonestos das

---

[56] Toynbee, *Survey of International Affairs*, 1935, ii, pág. 46.

[57] "Reze honestamente e o Direito triunfará", disse o representante dos proprietários de minas de carvão da Philadelphia, numa das primeiras greves organizadas pelo Sindicato dos Mineiros, "lembrando que o Senhor Deus Onipotente ainda reina, e que seu reino é o da lei e da ordem, e não da violência e do crime" (H. F. Pringle, *Theodore Roosevelt*, pág. 267).

classes privilegiadas para esconder o conflito de interesses entre as classes, através da constante ênfase no interesse mínimo que têm em comum"[58], a defesa da guerra, pelas potências insatisfeitas era "a reação cética natural" contra as banalidades sentimentais e desonestas, das potências saciadas, sobre o interesse comum na paz. Quando Hitler recusou-se a acreditar "que Deus tenha permitido a algumas nações primeiramente adquirirem um mundo pela força, para em seguida defenderem esta pilhagem através de teorias moralistas"[59], ele meramente manifestava, em outro contexto, a negação marxista de uma comunhão de interesses entre "os que têm" e "os que não têm", o desmascaramento marxista do caráter interesseiro da "moral burguesa", e a exigência marxista da expropriação dos expropriadores.

A crise de setembro de 1938 demonstrou, de forma gritante, as implicações políticas da assertiva de um interesse comum na paz. Quando Briand proclamava que "a paz vem antes de tudo", ou Eden que "não há disputa que não se possa resolver por meios pacíficos"[60], o pressuposto subjacente e estes lugares-comuns era o de que, na medida em que a paz fosse mantida, nenhuma mudança operar-se-ia no *status quo* que fosse prejudicial à França ou à Grã-Bretanha. Em 1938, a França e a Grã-Bretanha foram apanhadas no laço dos slogans que elas próprias haviam usado, no passado, para desacreditar as potências insatisfeitas, e a Alemanha tornou-se suficientemente dominante (como França e Grã-Bretanha haviam sido até então) para usar o desejo da paz em seu próprio proveito. Em torno desta época, ocorreu uma mudança significativa na atitude dos ditadores da Alemanha e da Itália. Hitler retratou veementemente a Alemanha como um sustentáculo da paz, ameaçado por democracias belicosas. "A Liga das Nações", declarou em seu discurso ao Reichstag, em 28 de abril de 1939, é uma "criadora de proble-

[58] R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*, pág. 153.
[59] *Discurso no Reichstag*, 30 de janeiro de 1939.
[60] *League of Nations: Eighteenth Assembly*, pág. 63.

mas", e segurança coletiva significa "perigo constante de guerra". Mussolini tomou emprestado a fórmula britânica, sobre a possibilidade de resolver todas as disputas internacionais através de meios pacíficos, e declarou que "não há, atualmente, na Europa problemas tão grandes e tão prementes que justifiquem uma guerra, que, um conflito europeu, tornar-se-ia naturalmente universal"[61]. Tais declarações eram sintomas de que Alemanha e Itália já anteviam o tempo em que, como potências dominantes, adquiririam o interesse na paz recentemente mantido por Grã-Bretanha e França, e estariam aptas a seguirem seu caminho expondo os países democráticos à execração mundial, como inimigos da paz. Estes desdobramentos podem ter tornado mais fácil a apreciação da sutil observação de Halévy, de que "a propaganda contra a guerra é, ela própria, uma forma de propaganda de guerra"[62].

A Crítica Realista do Internacionalismo

O conceito de internacionalismo é uma forma especial da doutrina da harmonia de interesses. Sucumbe ante a mesma análise e existem as mesmas dificuldades em encará-lo como um padrão absoluto, independente dos interesses e das políticas dos que o promulgam. "Cosmopolitanismo", escreveu Sun Yat-sen, "é a mesma coisa que a teoria chinesa do império mundial, há dois mil anos... A China outrora desejou ser a soberana do mundo, e situar-se acima de qualquer outra nação, e, por isso, adotou o cosmopolitanismo"[63]. No Egito da Décima Oitava Dinastia, segundo Freud, "o imperialismo se refletiu na religião, sob a forma de universalidade e monoteísmo"[64]. A doutrina de um único Estado mundial, propagada pelo Império Romano e, mais tarde,

---

[61] *The Times*, May 15, 1939.
[62] Halévy, *A History of the English People in 1895-1905* (trad. ingl.), i, Introdução, pág. xi.
[63] Sun Yat-sen, *San Min Chu I* (trad. ingl.), págs. 68-9.
[64] Sigmund Freud, *Moses and Monotheism*, pág. 36.

pela Igreja Católica, foi o símbolo de uma reivindicação de domínio universal. O internacionalismo moderno teve sua gênese na França dos séculos dezessete e dezoito, durante os quais a hegemonia francesa na Europa estava em seu auge. Este foi o período que produziu "Grande Dessin" de Sully, e "Projet de Paix Perpétuelle" do Abade Saint-Pierre (ambos eram planos para perpetuar um *status quo* internacional favorável à monarquia francesa), que testemunhou o nascimento das doutrinas humanistas e cosmopolitas do Iluminismo, e que estabeleceu o francês como a língua universal das pessoas educadas. No século seguinte, a liderança passou para a Grã-Bretanha, que se tornou o reduto do internacionalismo. Nas vésperas da Grande Exposição de 1851 que, mais do que qualquer outro fato isolado, estabeleceu o título da supremacia mundial da Grã-Bretanha, o Príncipe Consorte falou, de forma tocante, no "grande objetivo final... a que a história inteira leva – a realização da unificação da humanidade"[65] e Tennyson entoou cânticos ao "parlamento do homem, à federação do mundo". A França escolheu o momento de sua maior supremacia no século dezenove para lançar um plano da "União Européia" e o Japão, logo após, desenvolveu a ambição de se proclamar o líder de uma Ásia unificada. Foi um produto da crescente predominância internacional dos Estados Unidos a popularidade ampla, no fim da década de trinta, do livro de um jornalista americano, que advogava uma união mundial de democracias, na qual os Estados Unidos desempenhariam o papel predominante.[66]

Assim como os apelos por "solidariedade nacional", em política interna, sempre partem de um grupo dominante, que pode usar essa solidariedade para fortalecer seu controle da nação como um todo, os apelos por solidariedade internacional e união mundial partem das nações dominantes, que têm esperança de exercer controle sobre um mundo unificado. Os países que lu-

---

[65] T. Martin, *Life of the Prince Consort,* iii. pág. 247.
[66] Clarence Streit, *Union Now.*

tam para forçar seu caminho para o grupo dominante naturalmente tendem a invocar o nacionalismo, contra o internacionalismo das potências hegemônicas. No século dezesseis, a Inglaterra opôs seu nacionalismo nascente ao internacionalismo do Papado e do Império. No século passado, a Alemanha opôs seu nacionalismo nascente ao internacionalismo, primeiro da França, depois da Grã-Bretanha. Esta circunstância tornou-a impermeável às doutrinas humanistas e universalistas que foram populares na França do século dezoito, e na Inglaterra do século dezenove e sua hostilidade ao internacionalismo foi posteriormente agravada após 1919, quando Grã-Bretanha e França empenharam-se em criar uma nova "ordem internacional", como sustentáculo de seu próprio predomínio. "Por internacional", escreveu um correspondente alemão do *The Times*, "entendemos um conceito que coloca outras nações em vantagem sobre nossa própria"[67]. Contudo, havia pouca dúvida de que a Alemanha, caso viesse a se tornar hegemônica na Europa, adotaria slogans internacionalistas e estabeleceria algum tipo de organização internacional para sustentar seu poder. Um ex-ministro trabalhista britânico em certo ponto advogou a supressão do artigo 16 do Pacto da Liga das Nações, pelo motivo inesperado de que os Estados totalitários poderiam, algum dia, capturar a Liga e invocar aquele artigo para justificar o uso da força por eles mesmos[68]. Parecia mais provável que procurassem desenvolver o Pacto Anti-Comintern em alguma forma de organização internacional. "O Pacto Anti-Comintern", disse Hitler no Reichstag, em 30 de janeiro de 1939, "provavelmente tornar-se-á, um dia, o ponto de cristalização de um grupo de potências, cujo objetivo último é o de eliminar a ameaça à paz e à cultura do mundo instigada por uma aparição satânica". "Ou a Europa consegue a solidariedade", ressaltou um jornal italiano, na mesma época,

---

[67] *The Times*, November 5, 1938.
[68] Lord Marley na Câmara dos Lordes, em 30 de novembro de 1938: *Official Report*, col. 258.

"ou o *eixo* a imporá"[69]. "A Europa, em sua totalidade", disse Goebbels, "está adotando uma nova ordem e uma nova orientação sob a liderança intelectual da Alemanha Nacional-Socialista e da Itália Fascista"[70]. Esses não eram sintomas de uma mudança de opinião, mas do fato de que Alemanha e Itália sentiam aproximar-se o tempo em que poderiam se tornar suficientemente fortes para esposarem o internacionalismo. "Ordem internacional" e "solidariedade internacional" serão sempre slogans dos que se sentem suficientemente fortes para se imporem sobre outros.

A revelação das bases reais dos princípios declaradamente abstratos, invocados na política internacional, é a parte mais comprometedora e mais convincente da condenação realista contra a utopia. A natureza da acusação é freqüentemente incompreendida pelos que procuram refutá-la. A acusação não consiste no fato de que os seres humanos não conseguem viver segundo seus princípios. Pouco importa que Wilson, que pensava que o direito era mais precioso do que a paz, e Briand, que pensava que a paz vem antes da justiça, e Eden, que acreditava na segurança coletiva, falhassem eles próprios, ou falhassem em induzir seus concidadãos a aplicarem esses princípios consistentemente. O que importa é que esses princípios, supostamente universais e absolutos, não eram, de forma alguma, princípios, e sim reflexos inconscientes da política nacional, baseados numa específica interpretação do interesse nacional numa época específica. Em certo sentido, a paz e a cooperação entre nações, ou classes, ou indivíduos, é um fim comum e universal, independentemente de interesses e políticas conflitantes. Em certo sentido, existe um interesse comum na manutenção da ordem, seja da ordem internacional ou da "lei e ordem" dentro de uma nação. Contudo, na medida em que se tenta aplicar esses princípios pretensamente abstratos a uma situação política con-

---

69 *Relazioni Internazionali*, citado em *The Times*, December 5, 1938.
70 *Võlkischer Beobachter*, 1.o de abril de 1939.

creta, eles se revelam como disfarces que deixam transparecer interesses egoístas. A falência da visão utópica reside não em seu fracasso em viver segundo seus princípios, mas no desmascaramento de sua inabilidade em criar qualquer padrão absoluto e desinteressado para a condução dos problemas internacionais. O utópico, em face do colapso dos padrões cujo caráter interesseiro ele não compreendeu, se refugia na condenação de uma realidade que se recusa a adaptar-se àqueles padrões. Uma passagem, escrita pelo historiador alemão Meinecke após a Primeira Guerra Mundial, é o melhor julgamento, por antecipação, do papel da visão utópica na política internacional do período:

"A profunda falha do tipo de pensamento ocidental, do direito natural, foi que, quando aplicado à vida real dos Estados, permaneceu letra morta, não penetrou na consciência dos estadistas, não impediu a atual hipertrofia do interesse estatal, e, portanto, levou ou a queixas sem objetivo e suposições doutrinárias, ou ainda à falsidade e hipocrisia interiores"[71].

Estas "queixas sem objetivo", estas "suposições doutrinárias", esta "falsidade e hipocrisia interiores" serão familiares aos que tenham estudado o que se escreveu sobre política internacional, nos países de língua inglesa, entre as duas guerras mundiais.

---

[71] Meinecke, Staatsräson, pág. 533.

Capítulo VI

AS LIMITAÇÕES DO REALISMO

O desmascaramento, pela crítica realista, da fragilidade do edifício utópico é a primeira tarefa do pensador político. Somente quando a simulação for demolida que poderá haver alguma esperança de erigir-se uma estrutura mais sólida em seu lugar. Mas não podemos, como medida final, acomodar-mo-nos no realismo puro. O realismo, embora preponderante em termos lógicos, não nos dá as fontes de ação que são necessárias até mesmo para o prosseguimento do pensamento. Com efeito, o próprio realismo, se o atacarmos com suas próprias armas, freqüentemente se revela, na prática, como tão condicionado quanto qualquer outra forma de pensamento. Na política, a crença de que certos fatos sejam inalteráveis, ou certas tendências irresistíveis, normalmente reflete uma falta de desejo, ou de interesse, em mudá-los ou resistir a eles. A impossibilidade de se ser um realista consistente e completo é uma das mais corretas e curiosas lições da ciência política. O realismo consistente exclui quatro coisas que parecem ser ingredientes essenciais de todo pensamento político eficaz: um objetivo finito, um apelo emocional, um direito de julgamento moral e um campo de ação.

A concepção da política como um processo infinito parece, a longo prazo, incompatível ou incompreensível para a mente humana. Todo pensador político que deseja atrair seus contemporâneos é, consciente ou inconscientemente, levado a estabelecer um objetivo finito. Treitschke afirmava que a "coisa terrível" sobre os ensinamentos de Maquiavel não era "a imoralidade dos métodos que recomenda, mas sim a falta de conteúdo do

Estado, que existe apenas por existir"[1]. De fato, Maquiavel não é tão consistente. Seu realismo se desmorona no último capítulo de *O Príncipe*, que se intitula "Uma Exortação para Libertar a Itália dos Bárbaros". É um objetivo cuja necessidade não pode ser deduzida de nenhuma premissa realista. Marx, tendo dissolvido o pensamento e a ação humanos no relativismo da dialética, postula o objetivo absoluto de uma sociedade sem classes, onde a dialética não mais opera – esse acontecimento longínquo para o qual, à moda verdadeiramente vitoriana, ele acreditava que toda a criação estivesse se movendo. O realista, pois, acaba por negar seu próprio postulado e por presumir uma realidade última fora do processo histórico. Engels foi um dos primeiros a levantar esta acusação contra Hegel. "Declara-se ser todo o conteúdo dogmático do sistema hegeliano verdade absoluta, em contradição com seu método dialético, que dissolve todo dogmatismo"[2]. Mas Marx se expõe precisamente à mesma crítica quando leva o processo do materialismo dialético a um fim com a vitória do proletariado. Assim, a visão utópica penetra a cidadela do realismo e, vislumbrar um contínuo, mas não infinito, processo de avanço no sentido de um objetivo finito revela-se uma condição do pensamento político. Quanto maior a pressão emocional, mais próximo e mais concreto é o objetivo. A Primeira Guerra Mundial tornou-se tolerável pela crença de que era a última das guerras. A autoridade moral de Woodrow Wilson foi construída sobre a convicção, compartilhada por ele próprio, de que ele possuía a chave para a cura justa, final e abrangente dos males políticos da humanidade. É digno de nota o fato de que quase todas as religiões concordam ao postularem um estado final de completa bem-aventurança.

O objetivo finito, assumindo o caráter de uma visão apocalíptica, adquire uma atração emocional e irracional, que o próprio realismo não pode justificar ou explicar. Todos conhe-

---

[1] Treitschke, *Aufsätze*, iv, pág. 428.
[2] Engels, *Ludwig Feuerbach* (trad. ingl.), pág. 23.

cem a famosa previsão de Marx sobre o futuro paraíso sem classes:

"Quando o trabalho deixar de ser simplesmente um meio de vida e se tornar a primeira necessidade da vida; quando, com o completo desenvolvimento do indivíduo, as forças produtivas igualmente se desenvolverem, e todas as fontes da riqueza coletiva jorrarem em livre abundância – somente então – será possível transcender completamente o estreito horizonte do direito burguês, e a sociedade escreverá em seu estandarte: De cada um segundo sua capacidade, a cada um segundo suas necessidades"[3].

Sorel proclamou a necessidade de um "mito" para tornar eficaz a pregação revolucionária. A Rússia Soviética explorou, com este propósito, o mito, primeiramente da revolução mundial, e mais recentemente, da "pátria socialista". Há muito o que se dizer em favor da opinião do Professor Laski, de que "o comunismo progrediu por seu idealismo, e não por seu realismo, por sua promessa espiritual, e não por suas perspectivas materialistas"[4]. Um teólogo moderno analisou a situação com uma perspicácia quase cínica:

"Sem as esperanças supra-racionais e as paixões da religião, nenhuma sociedade terá a coragem para vencer o desespero e tentar o impossível; pois a visão de uma sociedade justa é uma visão impossível, que só pode ser aproximada pelos que não a acharem impossível. As mais verdadeiras visões da religião são ilusões, que podem ser parcialmente realizadas se se acreditar resolutamente nelas"[5].

Novamente, essa afirmação é quase igual a uma passagem de *Mein Kampf*, na qual Hitler contrasta o "planejador" com o político:

---

[3] Marx e Engels, *Works* (ed. russa), xv, pág. 275.
[4] Laski, *Communism*, pag. 250.
[5] R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*, pág. 81

"Seu (isto é, do planejador) significado repousa quase totalmente no futuro, e ele é, freqüentemente, o que se entende pela palavra *weltfremd* (não-prático, utópico). Pois se a arte da política for realmente a arte do possível, então o planejador pertence ao grupo dos que se diz que agradam os deuses somente se pedirem e exigirem deles o impossível"[6].

Credo quia impossibile tornou-se uma categoria de pensamento político.

O realismo consistente, como já se notou, envolve a aceitação de todo o processo histórico e exclui julgamentos morais sobre ele. Como vimos, os homens estão geralmente preparados para aceitarem o julgamento da história sobre o passado, elogiando o sucesso e condenando o fracasso. Este teste é, também, largamente aplicável à política contemporânea. Instituições tais como a Liga das Nações, ou os regimes soviético e fascista, são em grande parte julgadas por sua capacidade em atingir o que afirmam atingir; e a legitimidade desse teste é implicitamente admitida pela própria propaganda delas, que constantemente procura exagerar seus sucessos e minimizar seus fracassos. Contudo, está claro que a humanidade, como um todo, não está preparada para aceitar esse teste racional como uma base universalmente válida de julgamento político. A crença de que o que quer que aconteça está sempre certo, e deve ser apenas devidamente entendido para ser aprovado, deve ser sustentada de modo consistente, eliminando-se os pensamentos voltados para objetivos, e assim esterilizando-o e finalmente destruindo-o. Aqueles, cuja filosofia parece excluir a possibilidade de julgamentos morais, nem por isso deixam de fazê-lo. Frederico, o Grande, tendo explicado que os tratados devem ser cumpridos, pela razão de que "só se pode trapacear uma vez", segue escrevendo que a quebra de tratados é "uma política má e velhaca", embora não exista nada em sua tese que justifique o epíteto moral[7]. Marx,

[6] Hitler, *Mein Kampf*, pág. 231.
[7] *Anti-Maquiavel*, pág. 248.

cuja filosofia parecia demonstrar que os capitalistas só poderiam agir de uma certa maneira, gasta muitas páginas – algumas entre as mais brilhantes de *O Capital* – para denunciar a crueldade dos capitalistas por agirem precisamente dessa maneira. A necessidade, reconhecida por todos os políticos, seja em assuntos internos ou internacionais, de disfarçar interesses sob as vestes de princípios morais é, por si só, um sintoma da insuficiência do realismo. Toda época reclama o direito de criar seus próprios valores, e de fazer julgamento à luz deles; e mesmo quando se utiliza armas realistas para dissolver outros valores, ainda acredita no caráter absoluto de seus próprios valores. Recusa-se, portanto, a aceitar a afirmação do realismo de que a expressão "dever ser" é uma expressão sem sentido.

Acima de tudo, o realismo consistente falha porque deixa de oferecer qualquer campo para a ação voltada para objetivos e significados. Se a seqüência de causa e efeito for suficientemente rígida para permitir a "previsão científica" dos acontecimentos, se o nosso pensamento for irrevogavelmente condicionado por nosso *status* e nossos interesses, então tanto a ação quanto o pensamento se tornam desprovidos de objetivo. Se, como Schopenhauer sustenta, "a verdadeira filosofia da história consiste na compreensão de que, através do emaranhado de todas essas mudanças incessantes, temos diante dos olhos o mesmo ser imutável, que segue o mesmo rumo hoje, ontem e para sempre"[8], então a contemplação passiva é tudo o que resta ao indivíduo. Tal conclusão é claramente repugnante à mais profunda crença do homem sobre si mesmo. Que os assuntos humanos possam ser dirigidos e modificados pela ação e pelo pensamento humanos é um postulado tão fundamental, que sua rejeição parece ser dificilmente compatível com a sua própria existência como ser humano. De fato, esse postulado também não é rejeitado pelos realistas que deixaram sua marca na história.

[8] Schopenhauer, *Welt als Wille und Vorstellung*, II, ch. 38.

Maquiavel, quando exortou seus compatriotas a serem bons italianos, claramente estava pressupondo que eles eram livres para seguirem ou ignorarem seu conselho. Marx, um burguês por nascimento e educação, se acreditava livre para pensar e agir como um proletário, e via, como sua missão, a de persuadir outros, que presumia serem igualmente livres, a pensar e agir da mesma forma. Lenin, que escreveu sobre a iminência da revolução mundial como uma "previsão científica", admitiu, em outra parte, que "não existe situação alguma que não possua, em absoluto, nenhuma saída"[9]. Em momentos de crise, Lenin apelava a seus seguidores em termos que bem poderiam ter sido usados por um crente tão radical no poder da vontade humana como Mussolini, ou por qualquer outro líder em qualquer período: "No momento decisivo, e no lugar decisivo, você tem de provar ser o mais forte, você precisa ser um vencedor"[10]. Todo realista, qualquer que seja sua crença, é por fim compelido a crer não somente em que existe algo que o homem deve pensar e fazer, mas ainda que existe algo que o homem pode pensar e fazer, e que este pensamento e esta ação não são mecânicos nem desprovidos de sentido.

Voltamos, portanto, à conclusão de que qualquer pensamento político lúcido deve basear-se em elementos tanto de utopia, quanto de realidade. Onde o pensamento utópico tornou-se uma impostura vazia e intolerável, que serve simplesmente como um disfarce para os interesses dos privilegiados, o realista desempenha um serviço indispensável ao desmascará-lo. Mas o puro realismo não pode oferecer nada além de uma luta nua pelo poder, que torna qualquer tipo de sociedade internacional impossível. Tendo demolido a utopia atual com as armas do realismo, ainda necessitamos construir uma nova utopia para nós mesmos, que um dia haverá de sucumbir diante das mesmas armas.

---

[9] Lenin, *Works* (2.a ed. russa), XXV, pág. 340.
[10] Lenin, *Collected Works* (trad. ingl.), XXI, pág. 68.

A vontade humana continuará a procurar uma saída para as conseqüências lógicas do realismo na visão de uma ordem internacional que, ao se cristalizar numa forma política concreta, torna-se eivada de interesse egoísta e hipocrisia devendo, uma vez mais, ser atacada com os instrumentos do realismo.

Aqui, portanto, está a complexidade, o fascínio e a tragédia de toda vida política. A política é composta de dois elementos – utopia e realidade – pertencentes a dois planos diferentes que jamais se encontram. Não há barreira maior ao pensamento político claro do que o fracasso em distinguir entre ideais, que são utopia, e instituições, que são realidade. O comunista, que opunha o comunismo à democracia, pensava normalmente no comunismo como um ideal puro de igualdade e fraternidade, e na democracia como uma instituição que existia na Grã-Bretanha, França ou Estados Unidos, e que tinha como inerentes a todas as instituições políticas os interesses escusos, as desigualdades e a opressão. O democrata, que fazia a mesma comparação, estava de fato comparando um padrão ideal de democracia existente no céu, com o comunismo, como urna instituição existente na Rússia Soviética, com suas divisões de classes, suas caças aos hereges e seus campos de concentração. A comparação, feita, em ambos os casos, entre um ideal e uma instituição, é irrelevante e não faz sentido. O ideal, uma vez incorporado numa instituição, deixa de ser um ideal e torna-se a expressão de um interesse egoísta, que deve ser destruído em nome de um novo ideal. Esta constante interação de forças irreconciliáveis é a substância da política. Toda situação política contém elementos mutuamente incompatíveis de utopia e realidade, de moral e poder.

Este ponto emergirá, com maior clareza, da análise da natureza da política, que agora levaremos a efeito.

PARTE III

Política, Poder e Moral

CAPÍTULO VII

A NATUREZA DA POLÍTICA

O HOMEM sempre viveu em grupos. O menor tipo de agrupamento humano, a família, tem sido claramente necessária para a manutenção da espécie. Mas, tanto quanto se sabe, os homens sempre formaram, desde os tempos mais primitivos, grupos semi-permanentes maiores do que a família simples e uma das funções de tais grupos era a de regular as relações entre seus membros. A política lida com o comportamento dos homens em tais grupos permanentes ou semi-permanentes organizados. Todas as tentativas de deduzir-se a natureza da sociedade, a partir do suposto comportamento do homem em isolamento, são puramente teóricas, uma vez que não há razão para se presumir que tal homem tenha existido. Aristóteles lançou os fundamentos de todo pensamento fundamentado sobre política quando declarou que o homem era, por natureza, um animal político.

O homem, em sociedade, reage a seus iguais de duas formas opostas. Às vezes demonstra egoísmo, ou o desejo de se satisfazer às expensas de outros. Em outras ocasiões, demonstra sociabilidade ou o desejo de cooperar com os outros, de manter relações recíprocas de boa vontade e de amizade com eles, ou mesmo de subordinar-se a eles. Em toda sociedade, pode-se ver estas duas qualidades em ação. Nenhuma sociedade pode existir a menos que uma porção substancial de seus membros demonstre, em algum grau, um desejo de cooperação e uma boa vontade mútua. Mas toda sociedade requer alguma sanção para criar a quantidade de solidariedade imprescindível à sua manutenção e essa sanção é aplicada por um grupo controlador, ou

indivíduo, que age em nome da sociedade. O ato de pertencer à maioria das sociedades é voluntário, e a única sanção máxima que pode ser aplicada é a expulsão. Contudo, a peculiaridade da sociedade política, que, no mundo moderno, assume a forma de Estado, é a de que o ato de pertencer a ela é compulsório. O estado, como outras sociedades, deve-se basear em algum senso de interesses e obrigações comuns entre seus membros. Mas um grupo governante normalmente exerce coerção para forçar lealdade e obediência; e esta coerção inevitavelmente significa que os governantes controlam os governados, e os "exploram" para seus próprios objetivos[1].

O caráter dualista da sociedade política é, assim, fortemente marcante. O Professor Laski nos diz que "todo Estado é construído sobre as consciências dos homens"[2]. Por outro lado, a antropologia, assim como muito da história recente, ensina que "a guerra parece ser a principal força na criação do Estado"[3] e o próprio Professor Laski, em outra passagem afirma que "nossa civilização mantém-se unida mais por medo do que por boa vontade"[4]. Não há contradição entre essas opiniões aparentemente opostas. Quando Tom Paine, em *The Rights of Man* tenta confrontar Burke com o dilema de que "os governos surgem ou do povo, ou sobre o povo", a resposta é ambas as coisas. Coerção e consciência, inimizade e boa vontade, auto-afirmação e auto-subordinação, estão presentes em toda sociedade política. O estado é construído a partir desses dois aspectos conflitantes da natureza humana. Utopia e realidade, o ideal e a instituição, moral e poder, estão, desde o princípio, inextricavelmente combinados nele. Na construção dos Estados Unidos, como um autor

[1] "Por toda parte percebo uma certa conspiração dos ricos, buscando sua vantagem própria sob o nome e o pretexto da comunidade" (More, *Utopia*). "A exploração de uma parte da sociedade por outra é comum a todos os séculos passados" (*Manifesto Comunista*).
[2] *A Defense of Liberty against Tyrants* (*Vindiciae contra Tyranos*), ed. Laski, Introdução, pág. 55.
[3] Linton, *The Study of Man*, pág. 240.
[4] Laski, *A Grammar of Politics*, pág. 20.

americano atual disse, "Hamilton representou a força, a riqueza e o poder, e Jefferson, o sonho americano"; e tanto o poder quanto o sonho eram ingredientes necessários[5].

Se isto for correto, podemos extrair daí uma conclusão importante. O utópico, que sonha ser possível eliminar a auto-afirmação da política, e basear um sistema político unicamente na moral, está tão distante dos fatos quanto o realista, que crê que o altruísmo seja uma ilusão, e que toda ação política seja baseada no interesse próprio. Estes erros deixaram suas marcas na terminologia popular. A expressão "política de poder" é quase sempre usada num sentido pejorativo, como se o elemento do poder, ou da auto-afirmação, na política fosse algo anormal ou suscetível de eliminação de uma vida política sadia. Inversamente, há uma disposição, mesmo entre alguns autores que não são, estritamente falando, realistas, em tratar a política como a ciência do poder e de um fim em si mesmo, e em excluir dela, por definição, ações inspiradas pela consciência moral. O Professor Catlin descreve o *homo politicus* como o que "procura colocar em conformidade com seus desejos os desejos dos outros, de modo a que possa melhor atingir seus fins"[6]. Tais implicações terminológicas são desorientadoras. Não se pode divorciar política de poder. Mas o *homo politicus* que só visa ao poder é um mito tão irreal quanto o *homo economicus* que só visa ao lucro.

---

[5] J. Truslow Adams, The Epic of America. pág. 112. A idéia de que o estado tenha um fundamento moral, tanto quanto um fundamento de poder, no consentimento de seus cidadãos foi proposta por Locke e Rousseau, e popularizada pelas revoluções americana e francesa. Duas recentes expressões dessa idéia podem ser citadas. A declaração de independência da Tchecoslováquia, de 18 de outubro de 1918, descreveu a Áustria-Hungria como "um Estado que não possui justificativa para sua existência, e que, uma vez que se recusa a aceitar a base fundamental da atual organização mundial (isto é, a autodeterminação), é apenas uma construção artificial e imoral". Em fevereiro de 1938, Hitler disse a Schuschnigg, o então Chanceler austríaco, que "um regime que não possui qualquer tipo de legalidade, e que, em realidade, se impõe somente pela força, tem de cair, no longo prazo, em conflito crescente com a opinião pública" (discurso no Reichstag, em 17 de março de 1938). Hitler sustentava que os dois pilares do Estado são "a força" e "a popularidade" (*Mein Kampf*, pág. 579).

[6] Catlin, *The Science and Method of Politics*, pág. 309.

Deve-se basear a ação política numa coordenação de moral e poder.

Esta verdade é de importância tanto prática quanto teórica. É tão fatal, em política, ignorar o poder quanto ignorar a moral. O destino da China, no século dezenove, é um exemplo do que acontece a um pais que se contenta em crer na superioridade moral de sua civilização, e a desprezar os caminhos do poder. O Governo Liberal da Grã-Bretanha quase sofreu um desastre, na primavera de 1914, porque procurou adotar uma política, com relação à Irlanda, baseada na autoridade moral, sem o apoio de (ou melhor, diretamente oposta ao) poder militar efetivo. Na Alemanha, a Assembléia de Frankfurt de 1848 é o exemplo clássico da impotência das idéias divorciadas do poder. A República de Weimar fracassou porque multas das ações políticas que adotou (de fato, quase todas, exceto sua oposição aos comunistas) não contavam com o apoio de poder militar efetivo, ou mesmo ativamente se opunham ao poder[7]. O utópico, que acredita que a democracia não se baseia na força, se recusa a encarar esses fatos incômodos de frente.

Por outro lado, o realista, que acredita que, se você cuidar do poder, a autoridade moral cuidará dela própria, está igualmente incidindo em erro. A mais recente formulação desta doutrina está incorporada na frase muito citada: "A função da força é dar às idéias morais o tempo necessário para criarem raízes". Internacionalmente, este argumento foi utilizado em 1919 por aqueles que, sem poderem defender o Tratado de Versailles no plano moral, sustentavam que este ato de poder inicial prepararia o caminho para a subseqüente pacificação moral. A experiência fez muito pouco para confirmar esta crença confortável. A mesma falácia está implícita na opinião outrora popular de

---

[7] É significativo o fato de que a palavra *Realpolitik* tenha sido criada no outrora famoso tratado de von Rochau, *Grundsätze der Realpolitik*, publicado em 1853, que foi grandemente inspirado nas lições de Frankfurt. A inspiração que a *Realpolitik* de Hitler retirou dos ensinamentos da República de Weimar é evidente.

que o objetivo da política britânica deveria ser o de "re-estruturar a Liga das Nações, torná-la capaz de coibir um agressor político por meio de poder armado e, depois, trabalhar constantemente para a mitigação das queixas justas e reais"[8]. Uma vez que o inimigo tenha sido esmagado, ou o "agressor" reprimido pela força, o "depois" deixa de ocorrer. A ilusão de que se possa dar prioridade ao poder, que a moral virá naturalmente, é tão perigosa quanto a ilusão de que se possa dar prioridade à autoridade moral, que o poder virá naturalmente depois.

Antes, contudo, de procedermos ao exame dos respectivos papéis do poder e da moral na política, devemos estudar as opiniões dos que, embora longe de serem realistas, identificam a política com o poder, e acreditam que os conceitos morais devam ser excluídos de sua esfera. Há, de acordo com essa opinião, uma contradição essencial entre política e moral e o homem moral, como tal, jamais se relacionaria, portanto, com a política. Esta tese possui muitos atrativos, e reaparece em diferentes períodos da história, e em diferentes contextos. Assume, pelo menos, três formas:

i) Sua forma mais simples é a doutrina da não-resistência. O homem reconhece a existência do poder político como um mal, mas acha que o uso da força para resistir à força, é um mal ainda maior. Esta é a base de doutrinas de não-resistência como as de Jesus ou de Gandhi, ou do atual pacifismo. Acarreta, em resumo, um boicote da política.

ii) A segunda forma de antítese entre política e moral é o anarquismo. O estado, como o principal órgão do poder político, é "a mais flagrante, a mais cínica e a mais completa negação da humanidade"[9]. O anarquista usará a força para derrubar o

---

[8] Winston Churchill, *Arms and the Covenant*, pág. 368. O argumento de que o poder é a força motriz necessária para o remédio das queixas "justas" está desenvolvido no capítulo 13.

[9] Bakunin, Oevres, i, pág. 150; cf. vi. pág. 17: "Se existe um demônio em toda a história humana, este é o princípio da autoridade e do comando".

estado. Não se considera esta força revolucionária, no entanto, como poder político, mas como a revolta espontânea da consciência individual ultrajada. Não se pretende criar uma nova sociedade política para substituir a velha, mas uma sociedade moral da qual o poder, e conseqüentemente a política, seriam completamente eliminados. "Os princípios do Sermão da Montanha", como ressaltou recentemente um teólogo inglês, significaria "a morte súbita da sociedade civilizada"[10]. O anarquista pretende destruir a "sociedade civilizada" em nome do Sermão da Montanha.

iii) Uma terceira escola de pensamento parte da mesma premissa da antítese fundamental entre moral e política, mas chega a uma conclusão totalmente diferente. A exortação de Jesus de "dar a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus", implica a coexistência de dois domínios separados: o político e o moral. Mas o homem moral está na obrigação de ajudar ou, pelo menos, de não impedir, o político no desempenho de suas funções não-morais. "Deixai cada alma sujeitar-se aos poderes mais altos. Os poderes que existem foram instituídos por Deus." Nós, então, reconhecemos a política como necessária mas amoral. Esta tradição, que permaneceu adormecida durante a Idade Média, quando a autoridade eclesiástica e a secular eram teoricamente uma só, foi revivida por Lutero, para realizar seu pacto entre a igreja reformista e o estado. Lutero, "ao sugerir que os princípios do Evangelho possuíam significado social, lançou os camponeses de seu tempo num terror sagrado"[11]. A divisão de competências entre César e Deus está implícita na própria concepção de uma Igreja "estabelecida". Mas a tradição se manteve mais persistente e mais eficaz na Alemanha luterana do que em qualquer outra parte. "Não consultamos Jesus", escreveu um pastor liberal alemão do século dezenove, "quando tratamos de coisas que pertencem ao domínio da construção do estado e da econo-

[10] O Decano da igreja de São Paulo, citado num artigo de *The Times*, August 2, 1937.
[11] R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*, pág. 77.

mia política"[12] enquanto Bernhardi afirmava que "a moral cristã é individual e social, e sua natureza não pode ser política"[13]. A mesma atitude está inerente na teologia atual de Karl Barth, que insiste em que os males políticos e sociais são o produto necessário da natureza pecadora do homem, e que o esforço humano para erradicá-los é, portanto, fútil e a doutrina de que a moral cristã nada tem a ver com política é vigorosamente sustentada pelo regime nazista. Este ponto de vista é basicamente diferente daquele do realista, que torna a moral função da política. Entretanto, no campo da política, ele tende a se tornar indistinto do realismo.

A teoria do divórcio entre os campos da política e da moral é superficialmente atraente, nem que seja pelo simples fato de evitar o insolúvel problema de encontrar uma justificativa moral para o uso da força[14]. Mas não se revela plenamente satisfatória. Tanto a não-resistência quanto a anarquia são conselhos típicos do desespero, que parecem encontrar grande aceitação somente quando os homens se sentem sem esperanças de atingirem algo através da ação política e a tentativa de manter Deus e César em compartimentos estanques é demasiadamente contrária ao profundo desejo da mente humana de reduzir sua visão do mundo a algum tipo de ordem moral. Não nos satisfazemos, a longo prazo, em crer que o politicamente bom seja moralmente mau e, uma vez que não podemos moralizar a força, nem alijá-la da política, nos defrontamos com um dilema que não pode ser completamente resolvido[15]. Os planos da utopia e da realidade

[12] Citado em W. F. Bruck, *Social and Economic History of Germany*, pág. 65.

[13] Bernhardi, *Germany and the Next War* (trad. ingl.), pág. 29.

[14] "A força no lugar certo", como Maxton disse certa vez na Câmara dos Comuns, é uma concepção sem sentido, "porque o lugar certo, para mim, é exatamente onde eu queira usá-la, e para ele também, e para qualquer outro" (House of Commons, November 7, 1933: *Official Record*, col. 130). A força, em política, é sempre o instrumento de algum tipo de interesse de grupo.

[15] Acton gostava de dizer que "os grandes homens são quase sempre homens maus", e cita o dito de Walpole de que "jamais um grande país foi salvo por homens bons" (*History of Freedom*, pág. 219) Rosebery demonstrou maior acuidade quando ressaltou que "há uma pergunta que o povo inglês faz sobre grandes homens: Ele foi um 'homem bom'?" (*Napoleon: The Last Phase*, pág. 364).

nunca coincidem. O ideal não pode ser institucionalizado, nem a instituição idealizada. "A política", escreve Niebuhr, "será, até o fim da história, uma área onde a consciência e a força se encontram, onde os fatores éticos e coercitivos da vida humana se interpenetrarão e criarão, tentativamente, seus arranjos difíceis"[16]. Os arranjos, assim como as soluções de outros problemas humanos, permanecerão difíceis e tentativos. Mas constitui parte fundamental de todo arranjo baseado num compromisso que ambos os fatores sejam levados em conta.

Devemos agora, portanto, analisar o papel que desempenham na política internacional estes dois fatores primordiais: poder e moral.

---

[16] R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*, pág. 4.

CAPÍTULO VIII

O PODER NA POLÍTICA INTERNACIONAL

A POLÍTICA é, em certo sentido, sempre política de poder. Normalmente, não se aplica o termo "política" a todas as atividades do Estado, e sim às questões envolvendo um conflito de poder. Uma vez que esse conflito tenha sido resolvido, a questão deixa de ser "política" e se torna matéria da rotina administrativa. Da mesma forma, nem todas as relações entre estados são "políticas". Quando os estados cooperam entre si para manterem serviços postais, ou de transportes, ou para prevenirem o alastramento de epidemias, ou, ainda, para suprimirem o tráfico de entorpecentes, essas atividades se denominam "não-políticas" ou "técnicas". Mas logo que surge uma questão que envolve, ou parece envolver, o poder de um estado com relação a outro, o assunto se torna imediatamente "político". Embora não se possa definir a política exclusivamente em termos de poder, é seguro dizer-se que o poder é sempre um elemento essencial da política. Para se entender um assunto político, não basta (como bastaria no caso de uma questão legal ou técnica) saber do que se trata. É necessário, também, saber quem está envolvido. Uma questão, levantada por um pequeno número de indivíduos, não constitui o mesmo fato político do que a mesma questão levantada por um sindicato poderoso e bem organizado. Um problema político entre Grã-Bretanha e Japão é algo bem diferente do que possa ser o mesmo problema entre Grã-Bretanha e Nicarágua. "A política começa onde estão as massas", disse Lenin, "não onde estão os milhares, e sim os milhões, é aí onde começa a política séria"[1].

[1] Lenin, *Selected Works,* (trad. ingl.), vii, pág. 295.

Houve períodos da história em que seria supérfluo insistir neste fato, e em que o dito de Engels, de que "sem força e mão de ferro nada se consegue na história"[2] passaria por um lugar-comum. Mas no, relativamente bem ordenado mundo do liberalismo do século dezenove, formas mais sutis de coerção ocultaram dos observadores menos perspicazes, as maquinações contínuas, embora silenciosas, do poder político. Nas democracias, de toda forma, essa dissimulação ainda é parcialmente efetiva[3]. Após a Primeira Guerra Mundial, a tradição liberal foi trazida para a política internacional. Autores utópicos, dos países de língua inglesa, acreditavam seriamente em que o estabelecimento da Liga das Nações significaria a eliminação da força nas relações internacionais, e a substituição dos exércitos e marinhas pela discussão. A "política de poder" era vista como uma marca dos velhos tempos ruins, e tornou-se uma expressão injuriosa. O motivo para esta crença ter persistido por mais de dez anos foi o fato de que as grandes potências, cujo principal interesse era a preservação do *status quo*, detinham, durante todo o período, um virtual monopólio do poder. Uma partida de xadrez entre um campeão mundial e um escolar seria tão rápida e facilmente vencida, que poder-se-ia entender o espectador leigo que supõe que, para se jogar xadrez, é necessária pouca habilidade. Da mesma forma, o ingênuo espectador do jogo da política internacional poderia presumir, entre 1920 e 1931, que o poder desempenhava um papel pouco importante no jogo. O que se passou a denominar "volta à política de poder" em 1931 foi, de

[2] Marx e Engels, *Works* (ed. russa), vii, pág, 212.
[3] Mesmo Lord Baldwin comprometeu-se, em 1925, com a perigosa meia-verdade de que "a democracia é o governo pela discussão, pelo debate" (*On England*, pág. 95). Numa carta recente ao *The Times*, Frederic Harrison ressalta, sobre a British Commonwealth, que ela "não se funda na conquista, nem se mantém pela força das armas. Não foi adquirida pela força de nossa marinha, ou de nosso exército, mas pela força do caráter, e está firmemente unida por elos de identidade, de um interesse de uma língua e de uma história comuns" (*The Times*, june 30, 1938). Também, é uma perigosa meia-verdade, que abafa a outra e igualmente importante metade, afirmar que a Comunidade Britânica se mantém unida pelo imenso poder econômico e militar da Grã-Bretanha, e se dissolveria imediatamente se este poder fosse perdido.

fato, o término do monopólio de poder que as potências do *status quo* desfrutavam. O lamento de Stalin, de que "nos nossos dias, não é costume levar em conta o fraco", e a observação de Neville Chamberlain, de que "no mundo, como se encontra hoje em dia, uma nação desarmada tem pouca chance de se fazer Ouvir"[4], foram tributos curiosos (mais surpreendente no caso do militante marxista do que no caso do herdeiro da tradição britânica do século dezenove) à ilusão de que outrora teria havido uma época em que os países fracos e desarmados desempenhavam um papel importante na política internacional.

O pressuposto da eliminação da força na política só poderia ser o resultado de uma atitude totalmente acrítica em relação aos problemas políticos. Nos assuntos da Liga das Nações, a igualdade formal e a participação de todos no debate não tornaram o fator poder nem um pouco menos decisivo. Os próprios fundadores da Liga não alimentavam tal ilusão. House pensava, originariamente, que só as grandes potências deveriam ser admitidas na Liga[5]. Nos primeiros projetos, britânicos e americanos, do Pacto, constava que a participação no Conselho da Liga seria limitada às grandes potências e Lord Cecil notou, num desses projetos, que "de qualquer forma, as potências menores não exerceriam nenhuma influência considerável"[6]. Esta previsão se realizou. Um delegado italiano afirma que, durante o longo período de sua atuação regular em Genebra, ele "jamais viu uma disputa de alguma importância ser resolvida de outra forma que não por um acordo entre as grandes potências", e que o procedimento da Liga era "um sistema de desvios, todos levando a uma ou outra dessas duas hipóteses: acordo ou desacordo entre Grã-Bretanha, Itália, França e Alemanha"[7]. "Apesar de nossa igual-

---

[4] *Relatório do 16.o Congresso do Partido Comunista Russo*, reeditado em L'Union Soviétique et la Cause de la Paix, pág. 25; *The Times*, june 26, 1939.

[5] *Intimate Papers of Colonel House*, ed. C. Seymour, iv, pág. 24.

[6] Miller, *The Drafting of the Covenant*, ii, pág. 61. Os aumentos subseqüentes do número de membros do Conselho da Liga das Nações já foram mencionados.

[7] *The Foreign Policy of the Powers* (1935: reeditado de *Foreign Affairs*), págs. 86-7.

dade jurídica aqui", disse De Valera um pouco mais tarde, "em matérias como a paz européia, os pequenos Estados são impotentes"[8]. As decisões sobre a aplicação de sanções contra a Itália, no inverno de 1935-36, foram, com efeito, tomadas somente pela Grã-Bretanha e a França, detentoras da efetiva força econômica e militar no Mediterrâneo. As potências menores seguiram sua liderança; e uma delas foi realmente "recompensada", pela Grã-Bretanha e França, por isso.

Entretanto, não foi somente em Genebra que os países mais fracos ajustaram seu curso de ação ao dos mais fortes. Quando a Grã-Bretanha abandonou o padrão ouro, em setembro de 1931, várias potências menores foram obrigadas a seguir seu exemplo. Quando a França abandonou o padrão ouro, em setembro de 1936, Suíça e Holanda (os últimos países que o adotavam livremente) foram compelidas a fazer o mesmo, e muitos outros países menores tiveram de alterar o valor de suas moedas. Quando a França era militarmente forte na Europa, na década de vinte, um certo número de potências menores se agrupou sob sua égide. Quando a força militar da Alemanha eclipsou a da França, a maioria desses países fizeram declarações de neutralidade, ou passaram para o lado da Alemanha. A alegada "ditadura das grandes potências", que por vezes é denunciada por autores utópicos, como se fosse uma política malévola deliberadamente adotada por certos estados, é um fato que constitui algo como uma "lei da natureza" em política internacional.

Torna-se necessário, neste ponto, dissipar a atual ilusão de que a política dos estados que estão, em termos gerais, satisfeitos com o *status quo,* e cuja palavra de ordem é "segurança", seja, de alguma forma, menos preocupada com a força do que a política dos estados insatisfeitos, e que a expressão popular "política de poder" se aplique aos atos desses últimos, mas não aos dos primeiros. Esta ilusão, que exerce uma atração quase irresistível sobre os publicistas das potências saciadas, é res-

---

[8] *League of Nations: Sixteenth Assembly*, Parte II, pág. 49.

ponsável por multas idéias confusas sobre política internacional. A busca da "segurança", pelas potências saciadas, tem sido freqüentemente motivo de flagrantes exemplos de política de poder. Com o objetivo de se assegurarem contra a vingança de um inimigo derrotado, as potências vitoriosas, no passado, recorriam a medidas como a tomada de reféns, a mutilação ou escravização de homens em idade militar, ou, nos tempos atuais, o desmembramento e ocupação de território ou desarmamento forçado. É um grande equívoco representar a luta entre as potências saciadas e as insatisfeitas como uma luta entre a moral, de um lado, e a força, do outro. É uma questão na qual, qualquer que seja o envolvimento moral, a política de força predomina de ambos os lados.

A história do Tratado de Locarno é um exemplo simples e revelador da ação da política de poder. A primeira proposta de um tratado que garantisse a fronteira ocidental alemã foi feita pela Alemanha, em dezembro de 1922, e enfaticamente rejeitada por Poincaré. Nessa época (às vésperas da invasão do Ruhr), a Alemanha tinha tudo a temer da França, e esta nada a temer de uma Alemanha indefesa e, assim, o tratado não atraiu a França. Dois anos depois, e a situação havia mudado. A invasão do Ruhr trouxe pouca vantagem à França, e deixou-a perplexa quanto ao próximo passo a ser dado. A Alemanha poderia tornar-se, um dia, poderosa de novo. A Alemanha, por outro lado, ainda temia a supremacia militar francesa, e ansiava por uma garantia. Foi o momento psicológico em que o temor da França pela Alemanha estava quase igualmente equilibrado pelo temor da Alemanha pela França e um tratado, que não havia sido possível dois anos antes, e que não seria possível cinco anos depois, foi, então, bem-vindo para ambos. Além disso, os interesses de poder da Grã-Bretanha coincidiam com os da Alemanha. A Alemanha tinha abandonado as esperanças de conseguir uma revisão das fronteiras ocidentais, mas não das outras fronteiras. A Grã-Bretanha estava pronta a garantir as fronteiras alemãs no

ocidente, mas não as outras. A Alemanha, ansiosa para acelerar a retirada do exército aliado da Renânia, não tinha, ainda, esperanças de pôr fim às restrições impostas pelas cláusulas de desmilitarização do Tratado de Versailles e estava, portanto, preparada para aceitar o novo acordo, reafirmando sua aceitação dessas cláusulas e colocando-as sob uma garantia.

Tal foi o pano de fundo do famoso Tratado de Locarno. Seu sucesso foi estrondoso. Por muitos anos, desde então, fizeram-se tentativas de repeti-lo em outros campos. Vários "Locarnos" sobre o Mediterrâneo e a Europa do Leste foram discutidos, no entanto, o fracasso em serem materializados desapontou e intrigou as pessoas que acreditavam que todos os problemas internacionais, em toda parte, poder-se-iam resolver por instrumentos que seguissem o mesmo padrão. O que não conseguiram entender é que o Tratado de Locarno era uma expressão da política de poder, num período e local particulares. Dez anos após sua celebração, o delicado equilíbrio em que se apoiava desapareceu. A França temia a Alemanha mais do que nunca. Mas a Alemanha não mais temia nada da França. O Tratado não possuía mais nenhum sentido para a Alemanha, exceto como uma afirmação das cláusulas de desmilitarização do Tratado de Versailles, que ela, agora, podia esperar derrubar. A única parte do Tratado de Locarno que ainda correspondia à situação da política de poder era a garantia britânica à França e à Bélgica. Esta foi repetida pela Grã-Bretanha depois de o resto do Tratado ter sido denunciado pela Alemanha. A história de Locarno é um exemplo clássico de política de poder. Ele permanece incompreensível aos que procuram soluções uniformes *a priori* do problema da segurança, e vêem a política de força como um fenômeno anormal, visível apenas em períodos de crise.

O fracasso em reconhecer que a força é um elemento essencial da política viciou, até agora, todas as tentativas de se estabelecer formas de governo do meio internacional, e confundiu quase todas as tentativas de se discutir o assunto. O poder é

um instrumento indispensável de governo. Internacionalizar o governo, em qualquer sentido real, significa internacionalizar o poder e o governo internacional é, de fato, o governo pelo estado que conta com o poder necessário para o propósito de governar. Os casos de autoridades internacionais, estabelecidas pelo Tratado de Versailles em várias partes da Europa, foram de caráter temporário, e não tiveram, portanto, de enfrentar os problemas das políticas de longo prazo. Contudo, mesmo esses casos ilustram a íntima conexão entre governo e poder. A Alta Comissão Inter-aliada, que exerceu, na Renânia ocupada, as funções de governo necessárias à segurança das tropas aliadas, funcionou bem enquanto as políticas britânica e francesa coincidiram. Quando a crise do Ruhr causou uma séria divergência de opinião entre os governos britânico e francês, a política francesa foi aplicada nas zonas ocupadas pelas tropas francesas e belgas e a política britânica, nas zonas ocupadas pelas tropas britânicas, com a política de governo nesses locais sendo determinada pela nacionalidade do poder sobre que repousava a autoridade. A Comissão Inter-aliada designada para conduzir o plebiscito na Silésia Superior seguiu a política francesa de favorecer a Polônia, na medida em que as tropas aliadas, de que sua autoridade dependia, eram fornecidas quase exclusivamente pela França. Essa política só foi corrigida quando tropas inglesas foram enviadas para a área. O controle efetivo de todo governo depende da fonte de seu poder.

O problema da relação entre governo internacional e poder foi levantado, de forma mais aguda, pelo sistema de mandatos e pela freqüente proposta de que a administração de alguns ou todos os territórios coloniais fosse "internacionalizada". Aqui nos defrontamos com uma questão de governo permanente, envolvendo a formulação de uma política de longo prazo, de tipo diferente daquele elaborado entre aliados sob a pressão de uma guerra ou para o objetivo de implementar um tratado imposto em conjunto. Pode-se ilustrar sua natureza a partir do caso da

Palestina. A política na Palestina era dependente da quantidade de força militar que ali pudesse ser empregada, e tinha, portanto, que ser determinada, não pela Comissão de Mandatos, que não tinha força à sua disposição, mas pelo governo britânico, que supria a força; pois qualquer que fosse a opinião da Comissão de Mandatos, não se poderia pensar que tropas britânicas fossem usadas para levar a efeito uma política com a qual o governo ou o eleitorado britânicos não concordassem[9]. Sob qualquer sistema internacional de governo, a política dependeria, nos momentos críticos, da decisão do Estado que suprisse as forças das quais a autoridade do governo dependesse. Se, como aconteceria quase inevitavelmente, o controle de um território internacional fosse dividido geograficamente entre as forças dos diferentes Estados, as diferentes zonas, em períodos de divergência internacional, seguiriam políticas discordantes e as antigas rivalidades internacionais voltariam a ocorrer, numa nova e igualmente perigosa forma. Problemas de desenvolvimento econômico seriam não menos desafiadores. A administração internacional de áreas coloniais, escreveu Lugard, ele próprio um administrador experiente e esclarecido, "paralisaria toda a iniciativa pela mão morta de uma super-burocracia, desprovida de sentimento nacional e abafando todo o patriotismo, e seria bastante desvantajosa para os países envolvidos"[10]. Qualquer governo internacional real é impossível na medida em que o poder, que é uma condição fundamental do governo, está organizado nacionalmente. O secretariado internacional da Liga das Nações pôde funcionar precisamente porque era um serviço público, não era responsável pela política, sendo, portanto, independente do poder.

[9] Em 1926, quando a Comissão de Mandatos discutia a Palestina, Rappard "pensava que o país mandatário seria gravemente responsabilizado se, algum dia, se defrontasse com a impossibilidade de evitar um *pogrom*, devido à insuficiência de tropas. Sua responsabilidade, com efeito, seria compartilhada pela Comissão de Mandatos, se esta não houvesse alertado para o perigo" (*Permanent Mandates Commission, Minutes of Ninth Session*, pág. 184). A responsabilidade da Comissão era, portanto, limitada a "alertar".
[10] Lugard, *The Dual Mandate in Tropical Africa*, pág. 53.

Pode-se dividir o poder político, na esfera internacional, em três categorias, para fins de discussão: a) poder militar, b) poder econômico, c) poder sobre a opinião. Descobriremos, entretanto, que estas três categorias são bastante interdependentes; e embora sejam separáveis teoricamente, é difícil, na prática, imaginar um país que, por algum período de tempo, possua algum tipo de poder isolado dos outros. Em sua essência, o poder é um todo indivisível. "As leis da dinâmica social", disse recentemente um crítico, "são leis que só podem ser estabelecidas em termos de poder, e não em termos desta ou daquela forma de poder"[11].

a) O PODER MILITAR

A suprema importância do instrumento militar repousa no fato de que a *ultima ratio* do poder, nas relações internacionais, é a guerra. Todo ato do Estado, no aspecto do poder, está dirigido para a guerra, não como uma arma desejável, mas como uma arma que pode ser necessária como último recurso. O aforismo famoso de Clausewitz, de que "a guerra não é nada mais do que a continuação das relações políticas por outros meios", foi repetido com aprovação tanto por Lenin quanto pela Internacional Comunista[12]; e Hitler pensava na mesma coisa quando disse que "uma aliança cujo objetivo não inclua a intenção de lutar é sem sentido e inútil"[13]. Seguindo a mesma orientação, Hawtrey define a diplomacia como "a guerra em potencial"[14]. Estas observações são meias-verdades. Mas o mais importante é reconhecer que elas são verdades. A guerra espreita os bastidores da política internacional assim como a revolução espreita os basti-

---

[11] Bertrand Russell, *Power*, pág. 11. Devo a este livro, que é uma análise hábil e estimulante do poder como "o conceito fundamental na ciência social", a classificação tripartite adotada.
[12] Lenin, *Collected Works* (trad. ingl.), xviii, pág. 97; Teses do Sexto Congresso do Comintern, apud Taracouzio, *The Soviet Union and International Law*, pág. 436.
[13] Hitler, *Mein Kampf*, pág. 749.
[14] R. G. Hawtrey, *Economic Aspects of Sovereignty*, pág. 107.

dores da política interna. Há poucos países europeus onde, em alguma época dos últimos trinta anos, uma revolução em potencial não tenha sido um fator importante na política[15]; e a comunidade internacional possui, a esse respeito, a mais próxima semelhança com aqueles Estados onde a possibilidade de revolução é mais freqüente e presente nas idéias.

Sendo a guerra em potencial, portanto, um fator dominante na política internacional, o poderio militar torna-se um padrão aceito dos valores políticos. Toda grande civilização do passado desfrutou, em sua época, uma superioridade de poder militar. A Cidade-Estado grega atingiu seu apogeu quando seus exércitos de hoplitas provaram ser mais do que um adversário à altura das hordas persas. No mundo atual, as potências (a própria palavra é bastante significativa) são classificadas de acordo com a qualidade e a suposta eficiência do equipamento militar, incluindo a força humana, à sua disposição. O reconhecimento da condição de grande potência é, normalmente, o prêmio por lutar com sucesso numa grande guerra. A Alemanha, após a Guerra Franco-Prussiana, os Estados Unidos, após a guerra contra a Espanha, e o Japão, após a Guerra Russo-japonesa, são exemplos recente e familiares. A ligeira dúvida relacionada com o *status* da Itália como grande potência deve-se parcialmente ao fato de que ela jamais provou seu valor numa guerra importante. Qualquer sintoma de ineficiência ou despreparo militar, numa grande potência, reflete-se imediatamente em *status* político. O motim naval em Invergordon, em setembro de 1931, foi o golpe final no prestígio britânico, e compeliu a Grã-Bretanha a desvalorizar sua moeda. A execução dos principais generais soviéticos, sob alegação de traição, em junho de 1937, pareceu revelar tanta fraqueza na máquina militar soviética que a influência da Rússia Soviética sofreu uma súbita e severa queda. Governantes de todas as grandes potências periodicamente pronunciam discursos

---

[15] Provavelmente, é oportuno rememorar o papel assumido, na política britânica, pela ameaça de o Partido Conservador no sentido de apoiar a ação revolucionária no Ulster.

exaltando a eficiência de seu exército, de sua marinha e de sua força aérea e as revistas e paradas militares são organizadas com o fito de impressionar o mundo com a força militar, e o conseqüente *status* político, da nação. Nas crises internacionais, frotas, tropas e esquadrões aéreos se mostram significativamente nos pontos cruciais com o mesmo propósito.

Estes fatos revelam a moral de que a política externa jamais pode, ou jamais deveria, divorciar-se da estratégia. A política externa de um país se limita não somente por seus objetivos, mas ainda por sua força militar, ou, mais precisamente, pela razão entre sua força militar e a dos outros países. O problema mais sério, relativo ao controle democrático da política externa, é que nenhum governo pode permitir-se divulgar informações completas e francas acerca de sua própria força militar, ou todo o conhecimento que possui sobre a força militar dos outros países. As discussões públicas sobre política externa são, portanto, conduzidas na ignorância total ou parcial de um dos fatores que devem ser decisivos para determiná-la. Uma regra constitucional, consagrada há muito, impede que membros do Parlamento proponham projetos que acarretem despesa pública. Poder-se-ia impor a mesma restrição contra os que advogam políticas que acarretem risco de guerra pois somente o governo e seus assessores podem estabelecer as circunstâncias com conhecimento completo dos fatos relevantes. Muitos livros e discursos contemporâneos, sobre política internacional, lembram os problemas matemáticos complicados que o estudante é chamado a resolver ignorando "o peso do elefante". As soluções propostas são claras e precisas no plano abstrato, mas são obtidas não se levando em conta o fator estratégico vital. Mesmo um trabalho tão importante, e de certa forma tão valioso, como *Annual Survey of International Affairs*, freqüentemente alça vôo para o reino da fantasia quando embarca na crítica de políticas, precisamente porque negligencia as limitações militares que sempre estão presentes na mente dos que devem resolver problemas de política

externa na vida real. Se todo autor desejoso de escrever sobre política internacional, nos últimos vintes anos, houvesse feito um curso compulsório de estratégia elementar, resmas de disparates não teriam sido escritas.

O poder militar, sendo um elemento essencial na vida do Estado, torna-se não só um instrumento, mas um fim em si mesmo. Poucas dentre as guerras importantes dos últimos cem anos parecem ter sido travadas com o objetivo deliberado e consciente de expandir o comércio ou o território. Lutam-se as guerras mais sérias para tornar o próprio país militarmente mais forte ou, com mais freqüência, para evitar que outro país se torne militarmente mais forte, de modo que se encontra muita justificativa para o epigrama de que "a principal causa da guerra é a própria guerra"[16]. Cada fase das guerras napoleônicas foi elaborada para preparar o caminho para a fase seguinte: a invasão da Rússia foi levada a efeito com o objetivo de tornar Napoleão suficientemente forte para derrotar a Grã-Bretanha. A Guerra da Criméia foi lançada pela Grã-Bretanha e pela França com o fito de evitar que a Rússia se tornasse suficientemente forte para, no futuro, atacar suas possessões e interesses, no Oriente Próximo. Uma nota endereçada à Liga das Nações, pelo governo soviético em 1924, descreve as origens da Guerra Russo-japonesa de 1904-5 como se segue: "Quando os barcos torpedeiros japoneses atacaram a frota russa em Porto Artur, em 1904, foi claramente um ato de agressão, de um ponto de vista técnico, mas, politicamente falando, foi um ato causado pela política agressiva do governo tsarista contra o Japão, que, visando a prevenir o perigo, deu o primeiro golpe em seu adversário"[17]. Em 1914, a Áustria enviou um ultimato à Sérvia porque acreditava que os servios estivessem planejando a queda da Monarquia Dual; a Rússia temia que a Áustria-Hungria, caso derrotasse a Sérvia, viesse a se tornar forte o suficiente para ameaçá-la. A Alemanha

[16] R. C. Hawtrey, *Economic Aspects of Sovereignty*, pág. 105.
[17] *League of Nations: Official journal*, May 1924, pág. 578.

temia que se a Rússia derrotasse a Áustria-Hungria, tornar-se-ia forte o suficiente para ameaçá-la. A França, desde há muito, acreditava que a Alemanha, se derrotasse a Rússia, seria forte o suficiente para ameaçá-la, e por isso concluiu a aliança Franco-Russa; e a Grã-Bretanha temia que a Alemanha, se derrotasse a França e ocupasse a Bélgica, se tornaria forte o suficiente para ameaçá-la. Finalmente, os Estados Unidos vieram a temer que a Alemanha, se vencesse a guerra, se tornasse suficientemente forte para ameaçá-los. Portanto a guerra, nas mentes de todos os principais combatentes, tinha um caráter defensivo ou preventivo. Eles lutavam com o objetivo de não serem postos numa posição mais desfavorável numa possível guerra futura. Mesmo as aquisições coloniais foram freqüentemente impelidas pelo mesmo motivo. A consolidação e a anexação formal dos antigos povoamentos britânicos na Austrália foram inspiradas pelo medo do pretenso propósito de Napoleão de lá estabelecer colônias francesas. Razões militares, mais do que econômicas, levaram à captura das colônias alemãs durante a guerra de 1914 e, depois, impediram sua devolução à Alemanha.

É provável ser esta a razão porque o exercício do poder sempre parece gerar o apetite por mais poder. Não existe, como o Dr. Niebuhr diz, "nenhuma possibilidade de se traçar uma linha precisa entre o desejo de viver e o desejo de poder"[18]. O nacionalismo, tendo atingido seu primeiro objetivo sob a forma de unidade e independência nacional, se transforma quase automaticamente em imperialismo. A política internacional confirma amplamente os aforismos de Maquiavel de que "os homens nunca se sentem seguros possuidores do que têm até que adquiram algo mais de outros"[19], e de Hobbes, de que o homem "não pode assegurar o poder e os meios de viver bem aquilo que possui sem a aquisição de mais"[20]. As guerras começadas por moti-

---

[18] R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*, pág. 42.
[19] Maquiavel, *Discorsi*, i, cap. V.
[20] Hobbes, *Leviatã*, cap. xi.

vos de segurança tornam-se, rapidamente, guerras de agressão e de locupletação. O Presidente McKinley convocou os Estados Unidos a intervirem em Cuba, contra a Espanha, para "assegurar o término completo e final das hostilidades entre o governo da Espanha e o povo de Cuba, e o estabelecimento de um governo estável na ilha"[21]. Entretanto, na época do fim da guerra, a tentação de expandir-se anexando as Filipinas, tornou-se irresistível. Quase todo país participante da Primeira Guerra Mundial entendia sua participação como uma guerra de autodefesa e essa crença era particularmente forte no lado aliado. Já durante o curso da guerra, todo governo aliado na Europa anunciava seus objetivos de guerra, que incluíam a aquisição de território das potências inimigas. Nas condições atuais, guerras de objetivo limitado tornaram-se quase tão impossíveis quanto guerras de engajamento limitado. Uma das falácias da teoria da segurança coletiva é a de que se possa fazer a guerra com o propósito específico e desinteressado de "resistência à agressão". Houvesse a Liga das Nações, no outono de 1935, sob a liderança da Grã-Bretanha, adotado "sanções militares" contra a Itália, teria sido impossível restringir a campanha à expulsão das tropas italianas da Abissínia. As operações teriam, muito provavelmente, levado à ocupação das colônias italianas da África Oriental pela Grã-Bretanha e França, de Trieste, Fiume e Albânia pela Iugoslávia, e das ilhas do Dodecaneso pela Grécia ou Turquia ou ambas e os objetivos de guerra teriam sido anunciados, evitando, em vários itens capciosos, a devolução desses territórios à Itália. As ambições territoriais realmente parecem ser tanto o produto quanto a causa da guerra.

b) O PODER ECONÔMICO

A força econômica sempre foi um instrumento do poder político, ainda que se considere apenas a sua associação com o

[21] *British and Foreign State Papers*, ed. Hertslet, xc, pág. 811.

instrumento militar. Só os mais primitivos tipos de campanhas militares foram totalmente independentes do fator econômico. O príncipe mais rico, ou a cidade-estado mais rica, podiam alugar os serviços do maior e mais eficiente exército de mercenários e todo governo era, por isso, compelido a seguir uma política voltada à aquisição de riqueza. Todo o progresso da civilização tem sido tão ligado ao desenvolvimento econômico a tal ponto que não nos surpreendemos em descobrir, através da história moderna, uma associação íntima e crescente entre poder econômico e poder militar. Nos prolongados conflitos que marcaram o fim da Idade Média na Europa Ocidental, os mercadores das cidades, apoiados sobre o poder econômico organizado, derrotaram os barões feudais, que depositavam sua confiança na bravura militar individual. A ascensão das nações modernas foi, em toda parte, marcada pela emergência de uma nova classe média economicamente baseada na indústria e no comércio. O comércio e as finanças foram os fundamentos da efêmera supremacia política das cidades italianas da Renascença e, mais tarde, da Holanda. As principais guerras internacionais do período desde a Renascença até meados do século dezoito foram guerras comerciais (algumas receberam realmente este nome). Durante esse período, sustentava-se universalmente que, uma vez que a riqueza era uma fonte de poder político, o Estado deveria procurar ativamente promover a aquisição de riqueza e acreditava-se que a maneira correta de tornar um país poderoso era estimular a produção interna, comprar o menos possível do exterior e acumular riqueza na forma conveniente de metais preciosos. Os que defendiam esta linha de ação tornaram-se conhecidos, mais tarde, como mercantilistas. O mercantilismo foi um sistema de política econômica baseado no até então inquestionável pressuposto de que a promoção da aquisição de riquezas era parte da função normal do Estado.

A SEPARAÇÃO ENTRE ECONOMIA E POLÍTICA

A doutrina liberal dos economistas clássicos desfechou um ataque frontal contra este pressuposto. As principais implicações do *laissez-faire* já foram discutidas. Sua importância no atual contexto é a de esta doutrina ter revelado um completo divórcio teórico entre economia e política. Os economistas clássicos conceberam uma ordem econômica natural com leis próprias, independente da política, e funcionando para o maior lucro de todos quando a autoridade política interferisse o mínimo possível em sua operação automática. Esta doutrina dominou o pensamento econômico, e, até certo ponto, a prática econômica (embora bem mais na Grã-Bretanha do que em qualquer outra parte) do século dezenove. A teoria do estado liberal do século dezenove pressupunha a existência, lado a lado, de dois sistemas separados. O sistema político, que era a esfera do governo, ocupava-se da manutenção da lei e da ordem e do provimento de certos serviços essenciais. Era considerado primordialmente como um mal necessário. O sistema econômico, que era prerrogativa da empresa privada, satisfazia as necessidades materiais e, desta forma, organizava a vida cotidiana da grande massa de cidadãos[22]. Na teoria inglesa atual, a doutrina da separação entre política e economia foi, por vezes, levada a conseqüências surpreendentes. "Será verdade", perguntava Sir Norman Angell pouco antes da Primeira Guerra Mundial, "que riqueza, prosperidade e bem-estar dependem do poder político das nações ou essa relação, na verdade, não existe?"[23]. E toda a argumentação depende do confiante pressuposto de que todo leitor inteligente responderá negativamente. Por volta de 1915, um filósofo inglês identificou uma

---

[22] A distinção entre os dois sistemas está implícita na previsão de Saint-Simon de que o "regime industrial" sucederia o "regime militar", e a "administração" substituiria o "governo", mais conhecida sob a forma dada por Engels, de que "a administração das coisas" substituiria o "governo dos homens" (citações de Halévy, *Ère des Tyrannies*, pág. 224).
[23] Angell, *The Great Illusion*, cap. ii.

tendência inelutável no sentido de que, já que a riqueza, e seu controle e gozo, vão para a classe produtora, o poder e o prestígio ficam com a classe profissional" e considerou esta separação entre poder econômico e poder político não apenas inevitável, mas também "essencial para uma sociedade decente"[24].

Mesmo antes de 1900, uma análise mais penetrante poderia ter mostrado que a ilusão do divórcio entre política e economia estava se dissipando rapidamente. Ainda está aberta ao debate a questão de saber se o imperialismo do final do século dezenove deve ser visto como um movimento econômico que utilizou armas políticas, ou como um movimento político que utilizou armas econômicas. Entretanto, não resta qualquer dúvida de que economia e política marcharam de mãos dadas para o mesmo objetivo. "Não é precisamente a característica dos estadistas britânicos", perguntou Hitler, "auferir vantagens econômicas da força política, e transformar cada ganho econômico em poder político?"[25]. A Primeira Guerra Mundial, ao reunir abertamente economia e política, tanto no campo interno quanto na política externa, acelerou um desenvolvimento que já estava a caminho. Revelou-se então que o século dezenove, embora parecendo retirar a economia da esfera política, forjou, de fato, armas econômicas de força nunca vista para uso dos interesses da política nacional. Um oficial do Estado-Maior alemão ressaltou a Engels, na década de 1880, que "os fundamentos da guerra estão, primordialmente, na vida econômica geral dos povos"[26] e este diagnóstico foi amplamente confirmado pelas experiências de 1914-18. Em nenhuma guerra anterior a vida econômica das nações beligerantes havia sido tão completa e implacavelmente organizada pela autoridade política. Na longa aliança entre o braço armado e o braço econômico, este último foi, pela primeira vez, um parceiro igual, senão superior. Inutilizar o sistema eco-

---

[24] B. Bosanquet, *Social and International Ideals*, págs. 234-5.
[25] Hitler, *Mein Kampf*, pág. 158.
[26] Engels, *Anti-Dühring* (trad. ingl.), pág. 195.

nômico de uma potência inimiga tornou-se um objetivo de guerra tanto quanto derrotar seus exércitos e frotas. "A economia planejada", que significa o controle pelo Estado, com objetivos políticos, da vida econômica da nação, foi uma criação da Primeira Guerra Mundial[27]. "Potencial de guerra" tomou-se um outro nome para o poder econômico.

Retornamos, portanto, após o importante, mas anormal, interlúdio do liberalismo do século dezenove, à posição em que se pode reconhecer claramente a economia como parte da política. Podemos, então, resolver a controvérsia, que é, em grande parte, o produto das idéias e da terminologia do século dezenove, sobre a assim chamada interpretação econômica da história. Marx estava basicamente certo quando insistia na crescente importância do papel das forças econômicas na política e depois de Marx, a história jamais pôde ser escrita de novo exatamente como o era antes dele. Mas Marx acreditava, tão firmemente quanto o liberal do *laissez-faire,* num sistema econômico com leis próprias, funcionando independentemente do estado, que era seu acessório e instrumento. Ao escrever como se economia e política pertencessem a domínios separados, uma subordinada à outra, Marx revelava-se dominado pelos pressupostos do século dezenove mais ou menos da mesma forma que seus mais recentes opositores, que estão igualmente seguros de que "as leis fundamentais da história são leis políticas, as leis econômicas são secundárias"[28]. As forças econômicas são, de fato, forças políticas. Não se pode tratar a economia nem como um acessório menor

[27] A economia planejada se desenvolveu não só por atritos internacionais, mas também por atritos sociais dentro do estado. Pode ser, portanto, do ponto de vista lógico, vista tanto como uma política nacionalista ("nacionalismo econômico"), quanto como uma política socialista. O segundo aspecto era irrelevante para atual discussão, sendo, desta forma, omitido no texto. Segundo Bruck (*Social and Economic History of Germany*, pág. 157), o termo *Planwirtschaft* foi inventado na Alemanha durante a Primeira Guerra Mundial. Mas a expressão "*der staatliche Wirtschaftsplan*" aparece numa coletânea denominada *Grundriss der Sozialökonomik* (i. 424), publicada em Tübingen pouco antes da guerra, com o sentido geral de "política econômica do estado".

[28] Moeller van der Bruck, *Germany's Third Empire*, pág. 50. A idéia é um lugar-comum dos autores fascistas e nazistas.

da história, nem como uma ciência independente à luz da qual a história pode ser interpretada. Poder-se-ia poupar muita confusão por meio do retorno geral à denominação "economia política", que foi dado à nova ciência pelo próprio Adam Smith, sem abandoná-la em favor do abstrato "economia", como ocorreu na própria Grã-Bretanha, até os fins do século dezenove[29]. A ciência da economia pressupõe uma dada ordem política, e não pode ser proveitosamente estudada, isolada da política.

Algumas Falácias da Separação entre Economia e Política

Não teria sido necessário insistir exaustivamente nesse ponto se sua importância fosse puramente histórica ou teórica. A ilusão de um distanciamento entre política e economia – uma herança tardia do liberalismo do século dezenove – deixou de corresponder a qualquer aspecto da realidade atual. Mas continuou a persistir no pensamento sobre política internacional, onde criou muita confusão. Dedicou-se uma imensa quantidade de discussões à questão sem sentido de saber se nossos problemas políticos têm causas econômicas (como a Conferência Econômica de 1927 Supôs)[30] ou se nossos problemas econômicos têm causas políticas (como o relatório Van Zeeland sugeriu). Outro enigma igualmente sem sentido, que ocupou as atenções, era saber se o problema de matérias-primas é político ou econômico. Confusão similar foi causada pela declaração do governo britânico, em 1922, de que a taxa de imigração judaica na Palestina seria determinada pela "capacidade econômica do país", suplementada, em 1931, pelo posterior comunicado de que "as considerações relevantes quanto aos limites da capacidade de

[29] Na Alemanha, "economia política" foi primeiramente traduzido como Nationalökonomie, que foi experimentalmente substituído no século atual por Sozialökonomie.
[30] "Eu deliberadamente me furtei de tocar nos aspectos estritamente políticos... É, contudo, impossível ignorar o fato de estarmos trabalhando à sua sombra" (Report... on the Possibility of obtaining a General Reduction of the Obstacles to International Trade, Cmd. 5648).

absorção são puramente econômicas". Foi somente em 1937 que a Comissão Real descobriu que "uma vez que os árabes são hostis à imigração judaica, o fator da 'hostilidade entre os dois povos' assume imediatamente importância econômica"[31]. Com efeito, todo caso de migração e de refugiados foi complicado pela suposição de que havia algum teste objetivo da capacidade de absorção. O conflito entre duas interpretações opostas, e igualmente defensáveis, da promessa no Tratado de Neuilly "de garantir as saídas econômicas da Bulgária para o Mar Egeu" foi um outro exemplo da confusão surgida do uso muito irresponsável desta palavra enganosa. Tentativas de resolver problemas internacionais através da aplicação de princípios econômicos divorciados da política estão fadadas à esterilidade.

O mais patente fracasso prático, causado pela persistência nesta ilusão do século dezenove, foi a falência das sanções da Liga em 1936. Uma leitura cuidadosa do texto do Artigo 16 do Pacto isenta seus autores da responsabilidade pelo erro. O parágrafo 1 proscreve as armas econômicas e o parágrafo 2 as armas políticas, a serem empregadas contra o violador do Pacto. O parágrafo 2 é claramente complementar ao parágrafo 1, e presume, por ser óbvio, que, na eventualidade da aplicação de sanções, seriam necessárias "forças armadas para proteger os Membros da Liga". A única diferença entre os dois parágrafos é que, enquanto todos os membros teriam de aplicar as armas econômicas, seria natural utilizar as forças armadas necessárias dos membros que as possuíssem em força suficiente e em proximidade geográfica razoável do agressor[32]. Analistas posteriores, obcecados pelo pressuposto de que economia e política são coisas

---

[31] Todas essas passagens foram retiradas do *Report of the Palestine Royal Commission of 1937*, Cmd. 5479, págs. 298-300.

[32] Esta interpretação é confirmada pelo relatório do Comitê Phillimore, em cujas propostas o texto do Artigo 16 se baseou. O Comitê "considerou as sanções econômicas e financeiras como sendo simplesmente a contribuição ao trabalho de repelir agressão que poderia ser feita eficazmente pelos países que não estivessem em posição de fornecerem ajuda militar real" (*International Sanctions: Report by a Croup of Members of the Royal institute of international Affairs*, pág. 115, onde os textos importantes foram examinados).

separadas e separáveis, desenvolveram a doutrina de que os parágrafos 1 e 2 do Artigo 16 não eram complementares, mas alternativos, sendo a diferença o fato de que as "sanções econômicas" eram obrigatórias e as "sanções militares" opcionais. Esta doutrina foi ardentemente sustentada por muitos que entendiam que a Liga poderia, concebivelmente, valer uns tantos milhões de libras em comércio, mas não uns tantos milhões de vidas humanas; e no famoso Plebiscito da Paz, de 1934 na Grã-Bretanha, cerca de dois milhões de votantes iludidos expressaram, simultaneamente, sua aprovação quanto às sanções econômicas e sua desaprovação quanto às militares. "Uma das muitas conclusões a que cheguei", disse Lord Baldwin nessa época, "é a de que não há sanções que funcionem que não signifiquem guerra"[33]. Mas a amarga lição de 1935-6 foi necessária para se levar para casa a verdade de que, no que diz respeito a sanções, assim como à guerra, o único lema é "tudo ou nada", e que o poder econômico é impotente se a mão armada não estiver pronta para sustentá-lo[34]. O poder é indivisível e as armas militares e econômicas são, meramente, diferentes instrumentos do poder[35].

Uma forma diferente, e igualmente séria, sob a qual se encontra esta separação ilusória entre política e economia é a fraseologia popular, que distingue entre "força" e "bem-estar",

---

[33] House of Commons, May 18, 1934; *Official Report*, col. 2139.

[34] Não se sugere, evidentemente, que a força militar deva ser sempre usada. A Grande Esquadra britânica foi pouco acionada na Primeira Guerra Mundial. Mas seria muito temerário presumir que o resultado teria sido o mesmo se o governo britânico não estivesse preparado para usá-la. O que paralisou as sanções em 1935-36 foi o conhecimento geral de que os países da Liga não estavam preparados para utilizar a força militar.

[35] Vale a pena ressaltar que Stresemann estava totalmente ciente desse ponto da entrada da Alemanha na Liga das Nações. Quando o Secretário-Geral perguntou se a Alemanha, caso não participasse de sanções militares, ainda assim poderia participar de sanções econômicas, Stresemann respondeu: "Não podemos tampouco; se tomarmos parte num boicote econômico contra um vizinho poderoso, uma declaração de guerra contra a Alemanha poderia ser a conseqüência, uma vez que a exclusão de um outro país do intercâmbio com uma nação de sessenta milhões de cidadãos seria um ato hostil" (*Stresemann's Diaries and Papers* (trad. ingl.), ii, pág. 69).

entre "canhões" e "manteiga". "Os argumentos do bem-estar são econômicos", ressalta um autor americano, os argumentos da força são políticos"[36]. Esta falácia é particularmente difícil de se desnudar porque parece ser extraído de fatos familiares. Todo governo moderno, e todo parlamento, se defronta continuamente com o dilema de empregar dinheiro em armamentos ou em serviços sociais e isto encoraja a ilusão de que a escolha realmente é feita entre "força" e "bem-estar", entre armas políticas e manteiga econômica. A reflexão mostra, contudo, que este não é o caso. A questão nunca assume a forma "você prefere canhões ou manteiga?". Pois todos (exceto um punhado de pacifistas nos países anglo-saxões que herdaram uma longa tradição de segurança não desafiada) concordam que, em caso de necessidade, as armas devem vir antes da manteiga. A questão real é sempre se "já temos armas suficientes que nos permitam conseguir alguma manteiga?", ou "tomando por base que precisamos de x armas, podemos aumentar a receita suficientemente para também conseguirmos mais manteiga?". Mas o mais claro desmascaramento desta falácia vem do punho do Professor Zimmern; e o desmascaramento não é menos eficaz por ser inconsciente. Tendo dividido os Estados existentes, segundo a linha popular, entre os que buscam "bem-estar" e os que buscam "poder", o Professor Zimmern reveladoramente acrescenta que "os Estados do bem-estar, de forma geral, gozam uma preponderância de poder e recursos sobre os Estados do poder"[37], levando-nos, portanto, infalivelmente à conclusão correta de que os " Estados do bem-estar" são Estados que, já gozando de preponderância de poder, não estão primordialmente preocupados em aumentá-lo; e os "Estados do poder" são Estados que, sendo inferiores em poder, estão primordialmente preocupados em aumentá-lo, e devotam a maior parte de seus recursos a este fim. Nesta terminologia popular, os "Estados do bem-estar" são os

[36] F. L. Schuman, *International Politics*, pág. 356.
[37] Zimmern, *Quo Vadimus?*, pág. 41.

que possuem poder preponderante, e os "Estados do poder" são os que não possuem. Esta classificação não é tão ilógica quanto possa parecer. Toda grande potência assume a postura de que o número mínimo de armas necessárias para proporcionar o grau de poder que consideram desejável tem precedência sobre a manteiga, e que só pode buscar o "bem-estar" quando este mínimo tiver sido atingido. Por muitos anos antes de 1933, a Grã-Bretanha, estando satisfeita com seu poder, era um "Estado do bem-estar". Após 1935, achando seu poder contestada e inadequado, tornou-se um "Estado do poder" e mesmo a oposição deixou de pressionar com insistência pelos pedidos anteriores de serviços sociais. O contraste não é entre "força" e "bem-estar", e ainda menos entre "política" e "economia", mas entre diferentes graus de poder. Na busca do poder, instrumentos militares e econômicos serão ambos utilizados.

Autarquia

Havendo, assim, estabelecido que a economia deve ser adequadamente vista como um aspecto da política, podemos dividir em duas grandes categorias os métodos pelos quais o poder econômico é colocado a serviço da política nacional. O primeiro conterá as medidas cujo objetivo se define pela conveniente palavra autarquia; o segundo, medidas econômicas diretamente voltadas para o fortalecimento da influência nacional sobre outros países.

Autarquia, ou auto-suficiência, era um dos objetivos da política mercantilista, e os estados, com efeito, a buscaram desde as épocas mais remotas. Mas o problema da autarquia é, entretanto, caracteristicamente moderno. Na Idade Média, a autarquia era uma condição natural e necessária da vida econômica pois o transporte de longa distância de quaisquer bens que não os de pequeno volume e grande valor não era compensador. A partir do fim da Idade Média, o transporte tornou-se gradual-

mente mais seguro, mais barato e mais rápido. Os países se tornaram menos auto-suficientes e a elevação no nível de vida foi baseada, em parte, no intercâmbio internacional de produtos especializados. Mas foi mente nos últimos cem anos que o advento do vapor tornou o transporte por terra e mar tão rápido e barato, que o custo do transporte da maior parte dos bens é hoje insignificante em relação ao custo de produção, e é irrelevante, em muitos casos, se o artigo é produzido a 500 ou a 5.000 milhas do ponto onde será usado ou consumido. Métodos de produção em massa, pelos quais os bens se tornam mais baratos na medida em que uma maior quantidade é produzida no mesmo local, posteriormente promoveram a concentração da produção. Não apenas são nossas necessidades atuais mais altamente especializadas do que nunca, mas também vivemos num mundo onde, pela primeira vez na história, pode ser possível – e mesmo até desejável – do ponto de vista do custo, plantar todo o trigo a ser consumido pela raça humana no Canadá, produzir toda a lã na Austrália, fabricar todos os automóveis em Detroit e todo tecido de algodão na Inglaterra ou Japão. Internacionalmente, as conseqüências do *laissez-faire* absoluto são tão fantásticas e inaceitáveis quanto as conseqüências de um *laissez-faire* absoluto dentro do estado. Nas condições atuais, a promoção artificial de algum grau de autarquia é uma condição necessária para a existência social ordenada.

A autarquia não é, contudo, apenas uma necessidade social, mas ainda um instrumento de poder político. É, primeiramente, uma forma de estar preparado para a guerra. No período mercantilista, era normalmente estabelecido, tanto na Grã-Bretanha quanto em outras partes, que a força militar de um estado dependia da produção de bens manufaturados. Adam Smith formulou suas famosas exceções à doutrina do *laissez-faire* quando aprovou o Ato de Navegação britânico e as subvenções ao pano para vela de navios e à pólvora. Mas o princípio da autarquia recebeu sua definição clássica da pena de Alexander

Hamilton, que em 1791, sendo então o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, fez um relatório à Câmara dos Representantes que enuncia, em palavras que poderiam ter sido escritas hoje, toda a moderna doutrina da autarquia. Hamilton havia sido instruído a dar parecer sobre "os meios de promover tais (manufaturas) para tornar os Estados Unidos independentes de nações estrangeiras para o suprimento de material militar e outros bens essenciais". Vale a pena citar uma pequena passagem do relatório:

"Não só a riqueza, mas a independência e segurança de um país parecem estar materialmente ligadas à prosperidade das manufaturas. Toda nação, com uma visão desses grandes objetivos, deve empenhar-se para possuir dentro dela todos os elementos indispensáveis ao suprimento nacional... Os extremos embaraços dos Estados Unidos durante a última guerra, por incapacidade de se suprir, ainda são matéria de viva lembrança; pode-se esperar uma guerra futura para demonstrar os danos e perigos de uma situação à qual esta posição ainda é aplicável, num grau muito elevado, a menos que essa situação seja alterada por ação pronta e vigorosa".

Hamilton continuou examinando, por partes, todos os métodos pelos quais se pode atingir o resultado desejado – impostos, proibições, subvenções e incentivos[38]. Na Alemanha, exatamente cinqüenta anos mais tarde, List argumentava que "do desenvolvimento do sistema protecionista alemão dependem a existência, a independência e o futuro da nacionalidade germânica"[39], e, na última metade do século dezenove, as sucessivas vitórias prussianas demonstraram a íntima conexão entre um sistema industrial altamente desenvolvido e o poder militar.

Durante esse período a Grã-Bretanha, em virtude de sua supremacia industrial, usufruiu virtualmente de completa autarquia em relação aos produtos industriais, embora não das

[38] *Works of Alexander Hamilton*, IV, págs. 66 e seguintes.
[39] List, *The National System of Political Economy*, pág. 425.

matérias-primas necessárias para produzi-los. Na oferta de alimentos, deixou de ser auto-suficiente em torno de 1830. Mas esta falha foi, em boa parte, remediada por seu poderio naval, cuja manutenção tornou-se uma de suas maiores preocupações. Uma Comissão Real sobre o Suprimento de Alimentos e Matérias-Primas em Tempo de Guerra, reunida em 1905, discutiu, mas rejeitou, planos para o armazenamento preventivo na Grã-Bretanha de suprimentos de reserva, e nem mesmo discutiu qualquer plano para encorajar a produção interna. Depositou-se total confiança na capacidade da marinha proteger os canais costumeiros de comércio e, desta forma, compensar a ausência de suprimentos suficientes no plano interno[40]. A atual opinião, de que os governantes do século dezenove não estavam atentos para o fato de ser a autarquia, ou algum substitutivo adequado, politicamente desejável, não é confirmada pelos fatos.

O efeito da Primeira Guerra Mundial nos conceitos da economia, como um todo, já foi discutido. O impulso que ela deu à busca da autarquia foi imediato e poderoso. O bloqueio, e o desvio de grande parte da frota mundial para o transporte de tropas e munições, forçaram medidas mais ou menos rigorosas de autarquia tanto entre os beligerantes quanto entre os neutros. Por quatro anos, as potências centrais foram compelidas a dependerem exclusivamente de seus próprios recursos, e a realizarem, contra a vontade, o ideal de Fichte em *The Closed Commercial State*. Mesmo para as potências aliadas, o advento do submarino tornou a confiança nas importações de ultramar, como alternativa à autarquia, mais precária do que se havia suposto até então. Os governos aliados, em nenhuma hipótese, consideraram a autarquia como um expediente lamentável e temporário. Em junho de 1916, eles se reuniram em Paris para discutir a política econômica do pós-guerra, e decidiram "tomar as medidas necessárias, com urgência, para se tornarem independentes dos países inimigos, no que concerne a matérias-primas e artigos manufa-

---

[40] *Supply of Food and Raw Materials in Time of War*, Cmd. 2644.

turados essenciais a suas atividades econômicas normais"[41]. No ano seguinte, uma Comissão Real britânica estabeleceu uma lista de artigos a respeito dos quais se estabeleceu "que a possibilidade de pressão econômica, de países estrangeiros que controlam o suprimento de matérias-primas, requer medidas especiais de defesa, e que a ação governamental é muito necessária para promover a independência econômica". Essa política foi posta em funcionamento pelo Ato de Salvaguarda das Indústrias de 1921. Quando os suprimentos internos não eram possíveis, o controle e a abertura de rotas de suprimentos ultramarinos tornava-se um objetivo primordial. O desejo de controlar suprimentos adequados de petróleo fomentou uma política britânica ativa em mais de um país produtor de petróleo.

Internacionalmente, nas vitórias obtidas nas guerras o importante papel desempenhado pelos bloqueios tornou inevitável a proeminência de "sanções econômicas" na constituição da Liga das Nações. Estava claro que o bloqueio deveria ser aplicado mais vigorosamente do que nunca numa nova guerra e a autarquia se desenvolveu como um armamento defensivo natural contra o instrumento do bloqueio. O uso real desta arma contra a Itália em 1935 reforçou este princípio. "18 de novembro de 1935 marca o ponto de partida de um novo capítulo da história italiana", disse Mussolini à Assembléia Corporativa Nacional em 23 de março de 1936. "... A nova fase da história italiana será determinada por este postulado: assegurar, dentro do mais breve tempo possível, a maior taxa possível de independência econômica." Havia, de fato, pouca novidade nesta doutrina, que era simplesmente uma paráfrase do que Hamilton, List, e a Comissão Real Britânica de 1917 haviam dito. Mas o aumento da tensão internacional conferiu ao problema uma relevância crítica. Um conhecido publicista americano pediu a compra conjunta, por Estados Unidos e Grã-Bretanha, de "metais de importância estratégica", com o objetivo de "retirar a

---

[1] As resoluções estão em *History of the Peace Conference*, ed. Temperley, V, págs. 368-9.

grande quantidade desses importantes metais dos mercados onde as potências ditatoriais e carentes têm de comprá-los"[42]. "Nenhuma medida", acrescentava uma autor britânico, "seria mais eficaz para debilitar o rearmamento alemão do que uma decisão britânica de adquirir toda a produção existente de minério sueco"[43]. Estes conselhos, praticamente, não eram necessários para convencer os governos do valor militar da autarquia. O desenvolvimento de materiais sintéticos pela Alemanha e a acumulação de estoques de produtos alimentícios e de matérias-primas essenciais pela Grã-Bretanha, foram dois dos sintomas mais significativos. A autarquia, como outros elementos do poder, é cara. Pode custar a um pais tão caro tornar-se auto-suficiente em algum bem importante quanto construir um navio de guerra. O gasto pode revelar-se demasiado, e a aquisição não valer o custo. Mas negar que a autarquia é um elemento do poder e, como tal, desejável, é confundir a questão.

O Poder Econômico como Instrumento da Política

O segundo emprego da arma econômica como um instrumento da política nacional, ou seja, sua utilização para adquirir poder e influência no exterior, tem sido tão amplamente reconhecido e abertamente discutido que apenas um breve sumário se afigura suficiente. Essa questão assume duas formas principais: a) a exportação de capital; e b) o controle de mercados estrangeiros.

a) A exportação de capital tem sido, nos tempos recentes, uma prática normal dos estados poderosos. A supremacia política da Grã-Bretanha, durante o século dezenove, estava associada intimamente à posição de Londres como centro financeiro do

---

[42] W. Y. Elliot em *Political Quarterly*, abril-junho 1938, pág. 181.
[43] G. D. H. Cole em *Political Quarterly*, jan.-março 1939, pág. 65.

mundo. Apenas na Europa, onde a Grã-Bretanha não aspirava à influência política, os investimentos britânicos eram pouco significativos, somando apenas cinco por cento de todo o capital britânico investido no exterior. A ascensão dos Estados Unidos em termos de poder político neste século deveu-se, em grande parte, à sua presença no mercado como fornecedor de capitais em larga escala, primeiramente para a América Latina, e, desde 1914, para a Europa. A realização de objetivos políticos através do investimento governamental direto ocorria em casos como o da compra, pelo governo britânico, de ações da Companhia do Canal de Suez e da Companhia de Petróleo Anglo-Iraniana, ou a construção da Ferrovia Oriental Chinesa com capital do governo russo. Mais freqüentemente, os governos usam seu poder para estimular investimentos de bancos e de pessoas físicas segundo os interesses da política nacional. Assim, a aliança franco-russa foi cimentada por cerca de 400 milhões de libras de capital francês, emprestado por investidores franceses ao governo russo. Na Alemanha, "o banco de capital acionário não era simplesmente uma organização de crédito, mas um instrumento político-econômico; era um instrumento da política de poder da Alemanha"[44]. Toda a política do imperialismo do século dezenove estava baseada no desenvolvimento das partes atrasadas do mundo por meio do investimento de capital europeu. Interesses políticos foram promovidos por investidores privados que gozavam, como as companhias privilegiadas do século dezenove, de amparo governamental ou, mais comumente, de apoio diplomático[45]. Marx descreveu esta política como a substituição "dos métodos feudais de guerrear... pelo processo mercantil, de canhões por capital"[46] e criou-se uma nova e expressiva frase para

[44] W.F. Bruck, *Social and Economic History of Germany*, pág. 80.
[45] Todo o assunto é minuciosamente investigado, e inúmeros são citados, em *War and the Private Investor*, de Eugene Staley. A principal conclusão de Staley é a de que a política oficial raramente foi influenciada, em grau significativo, pelo investimento privado, mas que este foi sempre oficialmente dirigido e encorajado como um instrumento da política.
[46] Marx, *Gesammelte Schriften*, i, pág. 84.

descrever a "diplomacia do dólar" dos Estados Unidos: "A diplomacia da atual administração", disse Taft em 1912, "busca estar de acordo com as idéias modernas sobre intercâmbio comercial. Esta política tem sido caracterizada como a substituição de balas por dólares. Ela apela igualmente aos sentimentos humanitários idealísticos, aos ditames da política e da estratégia sensatas, e aos objetivos comerciais legítimos"[47].

O aparecimento freqüente da esquadra americana em águas da América Latina (como as da esquadra inglesa em outras partes) mostrou, além disso, que, se os dólares eram um substituto humanitário para as balas, eles poderiam e seriam apoiados pelas balas em caso de necessidade política.

A diminuição do uso, após 1919, de investimentos de capital no exterior, como instrumento da política, se explica pelo rápido decréscimo na acumulação de excedentes de capital através do mundo, e pela insolvência de muitos devedores em potencial. Mas muitos exemplos familiares ainda podem ser citados. A França fortaleceu sua influência sobre a Polônia e a Pequena Entente por meio de empréstimos e créditos abundantes, públicos e privados, a estes países. Vários governos concederam ou garantiram empréstimos à Áustria com o propósito político de manter a independência daquele país e, em 1931, a pressão financeira francesa obrigou a Áustria a abandonar o projeto de uma união alfandegária com a Alemanha. O rápido declínio da influência francesa na Europa Central, após 1931, estava intimamente ligado ao fato de que a França, desde a crise, não pôde continuar sua política de assistência financeira àqueles países. Quando, em dezembro de 1938, anunciou-se que o grupo francês Schneider-Creusot havia vendido suas ações da indústria Skoda a um grupo tcheco, representando o governo tchecoslovaco, um correspondente do *The Times* comentou que "esta transação é outra indicação da retirada francesa da Euro-

[47] *Annual Presidential Message to Congress*, December 3, 1912.

pa Central, e põe um fim ao capítulo da expansão política francesa"[48]. Após 1932, quando estabeleceu-se um embargo não-oficial aos empréstimos externos do mercado britânico, pôde-se licitamente dizer que os empréstimos externos da Grã-Bretanha estavam sujeitos à supervisão política. Os anos de 1938 e 1939 testemunharam a concessão à Turquia, pela Grã-Bretanha e Alemanha, e à China, pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha, de créditos "comerciais" cujo objetivo político dificilmente poderia ser disfarçado.

b) A luta pelo controle dos mercados estrangeiros proporciona um exemplo adicional da interação entre política e economia pois, normalmente, é impossível saber se o poder político é usado, para a aquisição de mercados, por seu valor econômico, ou se mercados são buscados para estabelecer e fortalecer o poder político. A luta por mercados foi o aspecto mais característico da guerra econômica do período entre as duas guerras mundiais. Seria errôneo atribuir exclusivamente a rivalidades políticas a intensa pressão para exportar que se manifestou por toda parte. Na estrutura industrial de hoje, a escala de produção mais econômica de muitos bens excede a capacidade de consumo da maioria dos mercados nacionais e vender caro num mercado interno protegido, e barato num mercado externo livre (que é a essência do "dumping"), pode perfeitamente ser a política correta do ponto de vista puramente comercial. Entretanto, o uso do "dumping" como instrumento político é incontestável; e os países poderosos encontraram seus mercados "naturais" em áreas onde residem seus interesses políticos, e onde sua influência política pode mais facilmente afirmar-se. A principal razão para a Europa Central e a Europa do Sudeste serem os mercados "naturais" alemães era seu fácil acesso devido ao poder militar alemão. O rearmamento alemão e a penetração econômica

[48] *The Times*, December 29, 1938.

alemã nessas áreas aconteceram simultaneamente. Este não era, contudo, um fenômeno novo. Pode-se encontrar um exemplo admirável de entrelaçamento do poder político e econômico na posição britânica no Egito. A penetração econômica britânica no Egito, nas duas últimas décadas do século dezenove, resultou da ocupação militar britânica, que visava a proteger os interesses britânicos no Canal de Suez, que haviam sido adquiridos para resguardar as rotas comerciais e as linhas estratégicas de comunicação britânicas.

Os métodos empregados para encorajar exportações e capturar mercados externos são familiares demais para serem discutidos. O mais simples de todos é a concessão de créditos ou empréstimos para financiar as exportações. Antes de 1914, a Grã-Bretanha estava tão pouco preocupada com o problema de mercados que os empréstimos obtidos em Londres pelos credores estrangeiros eram livres de quaisquer condições no que tange aos para os quais seriam empregados. Empréstimos externos obtidos em qualquer outra parte traziam a condição de que o total ou parte da soma deveria ser gasta, pelo devedor, no país credor[49]. A partir de 1919, esta condição tem sido quase universalmente aplicada. Na Grã-Bretanha, duas instituições governamentais (o Fundo de Desenvolvimento Colonial e o Departamento de Garantia aos Créditos para a Exportação) se engajaram no financiamento das exportações britânicas, o primeiro para o Império, o segundo para os países estrangeiros. Antes de 1939, as operações do Departamento de Garantia aos Créditos para a Exportação eram oficialmente descritas como possuindo um caráter puramente comercial. Contudo, por uma lei aprovada em 1939, o limite de garantias dadas pelo Departamento aumentou, e destinou-se uma soma de dez milhões de libras para garantir as transações "relacionadas com o que pareça (à junta de Co-

[49] Exemplos de França e Áustria são citados por C.K. Hobson, *The Export of Capital* (1914), pág. 16. Rússia e Bélgica também eram dos principais países que normalmente impunham esta condição.

mércio) desejável que se dê garantia, segundo o interesse nacional"[50]. Ao apresentar esta medida à Câmara dos Comuns, o Presidente da junta de Comércio negou a alegação de que a Grã-Bretanha "tivesse declarado uma guerra comercial contra a Alemanha", mas descreveu a medida como "um rearmamento econômico", e acrescentou que "o rearmamento econômico que estamos tentando agora é exatamente igual ao nosso outro rearmamento"[51]. Em julho de 1939, a quantia de dez milhões de libras foi aumentada para sessenta milhões. Incentivos fiscais para exportação e manipulações de câmbio são simplesmente formas indiretas de créditos para a exportação.

O método atual mais característico de aquisição de mercados, e do poder político que vem com eles, é, contudo, o acordo de comércio reciproco que é um retorno ao sistema de escambo ligeiramente disfarçado. Assim, as compras britânicas de carne e cereais na Argentina, e de toucinho e manteiga na Dinamarca e nos Estados Bálticos, asseguraram mercados, nestes países, para o carvão e as manufaturas inglesas. Os Acordos de Ottawa foram uma variação ligeiramente mais complicada do mesmo tema. Nos países balcânicos e da Europa Central, a Alemanha, ao comprar produtos locais (principalmente cereais e tabaco) para os quais não se podia achar outra via de saída lucrativa, assegurou não apenas um mercado para os produtos alemães, mas uma esfera de influência política. Um dos sintomas do caráter artificial da influência política francesa nesta região foi seu fracasso em assegurar qualquer participação substancial em seu comércio. O poder de compra tomou-se uma vantagem internacional e o fato de que o preço não era mais o fator dominante (a Alemanha realizou a maior parte de suas compras no sudeste europeu a taxas abaixo dos preços mundiais) colocou o comprador, e não o produtor, em posição de ditar o ritmo. Colocou-se,

[50] Pode ser significativo o fato de que um funcionário do Ministério das Relações Exteriores, em 1938, foi transferido para a equipe do Departamento de Garantia aos Créditos para a Exportação.

[51] House of Commons, Dec. 15, 1938: *Official Report*, col. 2319.

assim, um novo poder nas mãos dos países de grande população e alto padrão de vida. Mas é uma vantagem limitada que, se utilizada em excesso, tende a destruir a si mesma.

O Poder Econômico e a Moral Internacional

Uma reflexão final pode concluir este esquema sumário sobre o uso da arma econômica como um instrumento do poder político. A substituição da arma militar pela arma econômica (que Marx chamou de substituição de canhões por capital) é um sintoma não tanto de moral superior como de força superior. Esse fato pode ser constatado a partir de alguns exemplos. A Grã-Bretanha, ofendida pelo julgamento dos engenheiros da Metro-Vickers em Moscou, poderia obter satisfação impondo um embargo às importações soviéticas. A Itália, atingida pelo assassinato de um oficial italiano na Grécia, não poderia utilizar-se deste expediente econômico (pois um embargo italiano às importações gregas teria sido insignificante) ela só poderia obter satisfação por meio do método militar brutal de bombardear Corfu. Em 1931, a Grã-Bretanha estabeleceu o que veio a ser conhecido como "bloco da libra" (ou zona da libra) por métodos não-políticos e, aparentemente, amplamente eficaz. A Alemanha, visando a estabelecer um equivalente " bloco do marco" no centro e sudeste da Europa, recorreu a métodos abertamente políticos, que incluíram a ameaça e mesmo o uso da força. A força econômico-financeira britânica permitia que este pais não interviesse na guerra civil espanhola. O governo britânico confiou nas "balas esterlinas" para evitar o permanente predomínio da Alemanha e da Itália na Espanha, independentemente do desenrolar da guerra. No que concerne ao Extremo Oriente, o Primeiro-Ministro, na mesma época, ressaltava que "quando a guerra acabar, e começar a reconstrução da China, esta reconstrução possivelmente não poderá ocorrer sem algum auxílio nosso"[52]. A crescente

[52] House of Commons, November 1, 1938, reproduzido em *The Struggle for Peace*, de N. Chamberlain, pág. 340.

força dos Estados Unidos no comércio e nas finanças internacionais foi, de alguma forma, uma das razões que permitiram ao governo dos Estados Unidos abandonar sua prática tradicional de desembarcar fuzileiros navais nos territórios de repúblicas latino-americanas recalcitrantes, e adotar a "política de boa vizinhança".

Esse ponto, contudo, tem uma aplicação mais ampla em todos os problemas de "agressão" e de anexação territorial. Um dos documentos mais reveladores deste aspecto do poder é um despacho do Encarregado de Negócios da Rússia em Pequim ao seu governo, em 1910:

"Se fôssemos suficientemente poderosos economicamente", escreveu este diplomata de modo muito franco, "teria sido mais simples dirigir todos os nossos esforços à celebração de um tratado econômico. Se, contudo, como eu receio ser o caso, ao fazer isto estivermos trabalhando em favor de interesses estrangeiros, e se formos incapazes de garantir qualquer lucro do arranjo que conseguirmos (da mesma forma que não fomos capazes, por exemplo, de aproveitar as extraordinárias vantagens do tratado de comércio de 1881), então não há nenhuma razão, em minha opinião, para nos afastarmos das bases da política que seguimos até agora, a de aquisição territorial" [53].

Um escritor britânico recentemente fez uma observação semelhante sobre o Extremo Oriente:

"Livre comércio, como defendido pela Grã-Bretanha no século dezenove, era a causa do mais forte na concorrência comercial. A "esfera de influência", com seus direitos especiais, era o objetivo dos estados, que procuravam compensar sua fraqueza em tal concorrência pela aplicação direta do poder político"[54].

A supremacia naval e econômica inconteste da Grã-Bretanha, no século dezenove, permitiu-lhe estabelecer uma

[53] B. de Siebert, *Entente Diplomacy of the World War*, pág. 20.
[54] G. F. Hudson, *The Far East in World Politics*, pág. 54.

posição de comando na China com um mínimo de força militar e de discriminação econômica. Uma potência relativamente fraca, como a Rússia, só poderia esperar alcançar um resultado semelhante por meio de agressão nua e anexação. O Japão, mais tarde, aprendeu a mesma lição. Em seu conhecido memorando de janeiro de 1907, Crowe, argumentava que a Grã-Bretanha era "a protetora natural das comunidades mais fracas", e que, através de sua política de livre comércio num mercado aberto, "ela, sem dúvida, fortalece seu controle sobre a amizade interesseira de outras nações"[55]. Poder-se-ia desenvolver a argumentação acrescentando que a Grã-Bretanha, em virtude de sua força econômica inerente e da política de livre comércio tornada possível por essa força, era capaz de exercer, em muitos países, uma quantidade de influência e controle indiretos que nenhuma outra potência teria conseguido sem interferência na independência política dos países envolvidos, e que esta vantagem tornou tão natural para a Grã-Bretanha, quanto difícil para outros se erguerem como defensores da independência política das pequenas nações. No Egito, a Grã-Bretanha conciliou seu predomínio econômico e militar com a independência formal do pais, enquanto uma potência mais fraca teria sido obrigada a recorrer à anexação para obter efeito semelhante. A Grã-Bretanha foi capaz de abandonar sua autoridade formal sobre o Iraque e lá manter seus interesses, enquanto a França não conseguia o mesmo resultado na Siria. A arma econômica é, por excelência, a arma dos países fortes. É significativo que uma proposta do governo soviético, em 1931, de um pacto de "não-agressão econômica" tenha sido recebida com a maior hostilidade pelos três países mais poderosos da época: Grã-Bretanha, França e Estados Unidos.

Entretanto, talvez seja difícil descartar, como infundada, a opinião comum de que o emprego da arma econômica é menos

---

[55] *British Documents on the Origins of the War*, ed. Gooch & Temperley, iii, pág. 403.

imoral do que a utilização da arma militar. Isto pode não ser sempre verdade. O bloqueio, em tempo de guerra, pode causar tanto sofrimento quanto uma série de ataques aéreos. Mas, em termos gerais, em certo sentido os dólares são mais humanitários do que as balas, mesmo quando o objetivo é o mesmo. É menos imoral estabelecer um embargo contra as importações soviéticas do que bombardear os gregos. Não se pode duvidar, razoavelmente, que uma forma de controle econômico (como a dos Estados Unidos na América Central) que preserve uma relativa independência política seja mais aceitável para as nações subordinadas e, deste modo, menos imoral, do que o controle direto (como o estabelecido pela Alemanha, em 1939, na Boêmia e Morávia). Essa distinção não seria anulada mesmo ao se demonstrar que os Estados Unidos, se fossem economicamente tão fracos quanto a Alemanha, poderiam ter adotado a mesma conduta. É verdade que o pobre tem mais razões para roubar do que o rico, e que isto afeta o nosso julgamento moral dos casos individuais de roubo. Mas geralmente se reconhece o roubo como sendo intrinsecamente imoral. Este é simplesmente um exemplo da maneira pela qual a própria moral se envolve em questões de poder.

A questão moral requererá posterior consideração. Por enquanto, a lição mais importante que se retira neste campo é o caráter ilusório da distinção popular entre poder econômico e poder militar. O poder, que é um elemento de toda a ação política, é uno e indivisível. Utiliza armas econômicas e militares para os mesmos fins. Aquele que é forte tenderá a preferir a arma menor e mais "civilizada", porque esta, geralmente, será suficiente para a realização de seus propósitos e enquanto ela for suficiente, ele não será tentado a recorrer à arma militar, mais destruidora. Mas o poder econômico não pode ser isolado do poder militar, nem o militar do econômico. Ambos são partes integrantes do poder político; e, a longo prazo, um não pode sobreviver sem o outro.

c) O PODER SOBRE A OPINIÃO

O poder sobre a opinião é a terceira forma de poder. Os refrões que cantam "Temos os navios, temos os homens, temos o dinheiro também" diagnosticaram acuradamente os três elementos essenciais do poder político: armamentos, homens e poder econômico.

Mas não se estima o potencial humano pela mera contagem de cabeças. "O Sultão do Egito ou o Imperador romano", como ressaltou Hume, "poderiam tratar seus súditos indefesos como animais selvagens, contra os sentimentos e inclinações destes. Mas teriam, pelo menos, de tratar seus mamelucos ou guardas pretorianos como homens, segundo suas opiniões"[56]. O poder sobre a opinião é, portanto, não menos essencial aos objetivos políticos do que o poder econômico ou militar, e tem estado sempre associado a eles. A arte da persuasão sempre se constituiu numa parte necessária da bagagem de um líder político. A retórica tem um registro longo e honrado nos anais dos estadistas. Mas a opinião popular, que considera a propaganda como uma arma substancialmente moderna, é, apesar de tudo, fundamentalmente correta.

A Propaganda no Mundo Moderno

A razão mais óbvia do crescimento da proeminência do poder sobre a opinião em épocas recentes, é o alargamento das bases da política, que aumentou bastante o número daqueles cuja opinião é politicamente importante. Até épocas relativamente recentes, o número de pessoas cuja opinião valia a pena influenciar era pequeno. Estas pessoas eram unidas por estreitos laços de interesses e, de um modo geral, altamente educadas e os meios de persuasão eram correspondentemente limitados. "A explica-

[56] *The Philosophical Works of David Hume*, iv, pág. 31.

ção científica", segundo Hitler, é para a *intelligentsia*. A moderna arma da propaganda é para as massas[57]. O Cristianismo parece ter sido o primeiro grande movimento na história com uma atração das massas. Muito apropriadamente, foi a Igreja Católica que primeiro compreendeu e desenvolveu as potencialidades do poder sobre grandes massas de opinião. A Igreja Católica na Idade Média foi (e, dentro dos limites de seu poder, permaneceu) uma instituição para difundir certas opiniões e extirpar outras contrárias àquelas: criou a primeira censura e a primeira organização de propaganda. Há certa dose de razão na observação de um historiador recente de que a igreja medieval teria sido o primeiro estado totalitário da história[58]. A Reforma foi um movimento que, simultaneamente, despiu a Igreja, em várias partes da Europa, de seu poder sobre a opinião, de sua riqueza, e da autoridade que o poder militar do império lhe havia conferido.

O problema do poder sobre a opinião, em sua moderna forma de massa, foi criado por desenvolvimento na técnica econômica e militar – pela substituição do artesanato individual por indústrias de produção em massa, e da força profissional voluntária pelo exército de cidadãos convocados. A política contemporânea é dependente da opinião de grandes massas de pessoas mais ou menos politicamente conscientes, dentre as quais as que mais se manifestam, as mais influentes, e as mais acessíveis à propaganda são as que vivem nas grandes cidades ou em torno delas. Nenhum governo atual ignora esse problema. Na aparência, a atitude adotada com relação a ele pelas democracias e pelos Estados totalitários é diametralmente oposta. As democracias sustentam que seguem a opinião das massas; os Estados totalitários estabelecem um padrão e forçam adaptação de todos a ele. Na prática, o contraste não é tão bem definido. Os Estados totalitários, ao estabelecerem sua política, alegam expressar o desejo das massas; e essa alegação não é totalmente

[57] Hitler, *Mein Kampf*, pág. 196.
[58] G. G. Coulton, *Mediaeval Panorama*, pág. 458 et all

infundada. As democracias, ou os grupos que as controlam, por sua vez, não são totalmente inocentes nas artes de moldar e dirigir a opinião das massas. Os propagandistas totalitários, sejam marxistas ou fascistas, insistem continuamente no caráter ilusório da liberdade de opinião nos países democráticos. Permanece um sólido substrato de diferença entre a atitude das democracias e dos estados totalitários no que diz respeito à opinião das massas, que pode ser um fator decisivo em tempos de crise. Ambos, todavia, concordam em reconhecer sua importância fundamental.

As mesmas condições econômicas e sociais que tornaram a opinião das massas extremamente importante na política também criaram instrumentos de eficiência e alcance nunca vistos para moldá-la e dirigi-la. O mais antigo desses instrumentos, e ainda provavelmente o mais poderoso, é a educação popular universal. O estado que oferece a educação necessariamente determina seu conteúdo. Nenhum estado permitirá que seus futuros cidadãos absorvam, em suas escolas, ensinamentos subversivos aos princípios em que se baseia. Nas democracias, ensina-se à criança a amar as liberdades democráticas; nos estados totalitários, a admirar a força e a disciplina do totalitarismo. Em ambos os casos, ela é ensinada a respeitar as tradições, crenças e instituições de seu próprio país, e a achá-las melhores do que as de qualquer outro. Não se pode, entretanto, exagerar a influência desta moldagem inconsciente precoce. A afirmação de Marx, de que "o proletário não tem pátria", deixou de ser verdade desde que o trabalhador passou a freqüentar as escolas da rede oficial.

Mas quando falamos de propaganda hoje em dia, pensamos principalmente naqueles outros instrumentos cujo uso a educação popular tornou possível: o rádio, o cinema e a imprensa popular. O rádio, o cinema e a imprensa compartilham, no mais alto grau, do atributo característico da indústria moderna, ou seja, de que a produção em massa, o quase-monopólio e a padroni-

zação são uma condição para o trabalho econômico e eficiente. Sua gerência tornou-se, acompanhando a seqüência natural do desenvolvimento, concentrada em um número de mãos cada vez menor e essa concentração facilita e toma inevitável o controle da opinião de forma centralizada. A produção massificada da opinião é o corolário da produção em massa dos bens. Assim como a concepção de liberdade política do século dezenove tomou-se ilusória para grandes massas da população, devido ao crescimento e à concentração do poder econômico, a concepção de liberdade de pensamento do século dezenove está sendo, da mesma forma, fundamentalmente modificada pelo desenvolvimento desses novos instrumentos novos extremamente poderosos de poder sobre a opinião. O preconceito que a palavra propaganda ainda provoca em muitas mentes atualmente[59] é muito próximo do preconceito contra o controle estatal da indústria e do comércio. Segundo o antigo conceito liberal, dever-se-ia deixar a opinião, assim como a indústria e o comércio, seguir seu curso natural sem uma regulamentação artificial. Esta concepção desmoronou diante do duro fato de que, nas condições atuais, a opinião, como o comércio, não pode estar isenta de controles artificiais. A questão não é mais se os homens devam ser politicamente livres para expressar suas opiniões, mas se a liberdade de opinião possui, para grandes massas do povo, algum sentido que não a sujeição à influência de inúmeras formas de propaganda dirigidas por interesses escusos de um tipo ou de outro. Nos países totalitários, o rádio, a imprensa e o cinema são indústrias estatais absolutamente controladas pelos governos. Nos países democráticos, as condições variam, mas em toda parte há uma visível tendência na direção do controle centralizado. São criadas corporações imensas, que são poderosas demais e vitais demais para a comunidade para permanecerem to-

---

[59] "Eu gostaria", disse o Secretário do Interior na Câmara dos Comuns em 28 de julho de 1939, "que não houvesse necessidade de nenhuma publicidade governamental em parte alguma do mundo. Ainda pretendo viver o bastante para ver o fim desse condenável resquício dos anos de guerra" (*Official Report*, col. 1834).

talmente independentes da máquina do governo, e que acham conveniente aceitar a colaboração voluntária com o estado como uma alternativa a serem formalmente controladas por ele. A nacionalização da opinião processou-se, em toda parte, *pari passu* com a nacionalização da indústria.

A PROPAGANDA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA

O emprego organizado do poder sobre a opinião pública, como um instrumento normal da política externa, é um fato moderno. Antes de 1914, ocorreram casos de utilização da propaganda, pelos governos, nas relações internacionais. Bismarck e outros estadistas utilizaram livremente a imprensa, embora mais com o objetivo de fazer pronunciamentos aos governos estrangeiros do que como um meio de influenciar a opinião pública em geral. A cooperação entre o missionário e o comerciante, e o apoio dado a ambos pela força militar, foi um exemplo familiar do século dezenove de associação entre a propaganda e o poder econômico e militar no interesse da expansão nacional. Mas o campo da propaganda era limitado e as únicas pessoas que a exploravam intensivamente eram os revolucionários. Qualquer recurso sistemático à propaganda, por parte dos governos, teria sido visto como indigno e bastante desabonador.

Não levou muito tempo para que os beligerantes de 1914-18 se conscientizassem de que "a guerra psicológica deve acompanhar a guerra econômica e a guerra militar"[60]. Era uma condição para o sucesso nas frentes militar e econômica que o "moral" próprio fosse mantido e que o moral do outro lado fosse solapado e destruído. A propaganda foi o instrumento pelo qual se buscou ambos esses fins. Lançaram-se panfletos sobre as linhas inimigas, incitando suas tropas ao motim, e este procedimento, como a maioria das novas armas de guerra, foi inicialmente de-

---

[60] H. D. Lasswell no prefácio de *Allied Propaganda and the Collapse of the German Empire*, de G. G. Bruntz. Este livro é o estudo disponível mais completo sobre o assunto.

nunciado como contrário ao direito internacional[61]. Além disso, as novas condições da guerra anularam, neste e em tantos outros aspectos, a distinção entre civil e combatente e o moral da população civil se tornou, pela primeira vez, um objetivo militar.

"O bombardeamento de longa distância", escreveu o Chefe do Estado-Maior britânico em janeiro de 1918, "só produziria seu efeito moral máximo se as investidas se repetirem constantemente em curtos intervalos, de forma a criar, em cada área bombardeada, uma angústia ininterrupta. São esses ataques freqüentes, em oposição aos isolados e espasmódicos, que interrompem a produção industrial e minam a confiança pública"[62].

Os chefes militares de outros países beligerantes estavam, sem dúvida, considerando o mesmo problema em termos semelhantes. A desmoralização da população civil era o objetivo primeiro não apenas dos muitos ataques aéreos, mas ainda do bombardeamento de Paris, à longa distância, pelo "Grande Bertha" alemão. O trabalho da bomba e do obus foi reforçado, especialmente durante os últimos meses da guerra, por uma intensa produção de propaganda impressa. Durante a Primeira Guerra Mundial, a interdependência íntima entre as três formas de poder foi constantemente demonstrada. O sucesso da propaganda de ambas as partes, tanto internamente quanto nos países neutros e inimigos, variou de acordo com os resultados cambiantes da luta econômica e militar. Quando, finalmente, o bloqueio e as vitórias aliadas nos campos de batalha estrangularam os recursos alemães, a propaganda aliada tornou-se tremendamente eficaz e desempenhou um papel considerável no colapso

---

[61] Em 1917, dois aviadores britânicos, capturados pelos alemães, foram condenados a dez anos de trabalhos forçados por lançarem tais panfletos em contravenção às leis de guerra. As sentenças foram abrandadas quando os britânicos ameaçaram represálias. A prática foi explicitamente sancionada pelos regulamentos da Haia sobre a conduta da guerra aérea (Bruntz, op. cit., págs. 142-4).

[62] *The War in the Air* (*British Official History of the War*), de H. A. Jones, vi, apêndice VI, pág. 26.

final. A vitória de 1918 foi atingida por meio de uma hábil combinação do poder militar, do poder econômico e do poder sobre a opinião.

Em que pese o reconhecimento geral da importância da propaganda nas últimas fases da guerra, ela ainda era vista por quase todos, como uma arma apropriada especificamente para um período de hostilidades. "Da mesma forma que lanço obuses nas trincheiras inimigas, ou gás venenoso no inimigo", escreveu o General alemão, que foi o principal responsável pelo envio de Lenin e seus seguidores, num trem selado para a Rússia, "eu, como um inimigo, tenho o direito de usar a propaganda contra ele"[63]. A abolição dos ministérios e departamentos de propaganda ao fim da guerra, foi uma medida automática de desmobilização. Mesmo ao longo dos vinte anos que se seguiram ao armistício, no que era ainda formalmente um período de paz, muitos governos utilizaram a propaganda com uma intensidade maior do que no período de guerra e novas agências oficiais e semi-oficiais brotavam em todo país, para influenciar a opinião pública interna e externa. Este novo processo tornou-se possível e inevitável devido à popularização da política internacional e à crescente eficiência dos métodos de propaganda. Uma vez que ambos os processos devem continuar, sua permanência parece assegurada.

A iniciativa de introduzir a propaganda como um instrumento normal das relações internacionais deve ser creditada ao governo soviético. As causas disto foram parcialmente acidentais. Os bolcheviques, quando assumiram o poder na Rússia, encontravam-se desesperadamente fracos no que tange às armas militares e econômicas normais do conflito internacional. O principal elemento de força à sua disposição era sua influência sobre a opinião pública de outros países; e era, portanto, natural e necessário que explorassem esta arma ao máximo. Nas primei-

[63] Hoffmann, *War Diaries* (trad. ingl.), ii, pág. 176.

ras épocas, eles seriamente acreditavam em sua habilidade para dissolver os exércitos alemães através de panfletos de propaganda e da confraternização entre as linhas. Mais tarde, contaram com a propaganda nos países aliados para paralisar a intervenção aliada contra eles na guerra civil. Se a propaganda não houvesse sido suplementada pela criação de um Exército Vermelho eficaz, ela poderia, isoladamente, ter sido ineficiente. Mas a importância do papel que desempenhou é suficientemente demonstrada pelo temor à propaganda bolchevique sentido durante muitos anos depois, e que ainda não está extinto em muitos países europeus e asiáticos. A Rússia Soviética foi o primeiro estado moderno a estabelecer, sob a forma da Internacional Comunista, uma organização internacional permanente de propaganda em larga escala.

Houve, contudo, uma causa mais profunda para que o controle sobre a opinião tivesse atingido um lugar de destaque na política da Rússia Soviética. Desde o fim da Idade Média, nenhuma organização política havia pretendido ser o depositário da verdade universal, ou a missionária de um evangelho universal. A Rússia Soviética foi a primeira unidade nacional a pregar uma doutrina internacional e a manter uma organização eficaz de propaganda mundial. Esta inovação parecia ser tão revolucionária, que a Internacional Comunista alegava, no princípio, ser totalmente desvinculada do poder do governo soviético. Mas esta separação, que pode ter sido real quanto a detalhes administrativos, jamais se estendeu às questões principais da política e depois que o Estado Soviético se consolidou sob Stalin, a separação tornou-se não mais do que uma mera ficção. Este processo não teve um significado apenas local, e nos dá a pista de todo o problema do lugar ocupado por aquilo que é atualmente chamado de "ideologia" na política internacional. Com efeito, se é verdade que o poder sobre a opinião não pode ser dissociado das outras formas de poder, então aparentemente o poder não pode ser internacionalizado uma vez que não pode existir em

política algo como uma opinião internacional, e a propaganda internacional é uma contradição tanto quanto seria um exército internacional. Essa visão, tão paradoxal quanto possa parecer, pode ser apoiada por argumentos muito coerentes e tanto ela quanto suas implicações demandam um exame cuidadoso.

PROPAGANDA NACIONAL OU INTERNACIONAL?

Muitas idéias políticas que influenciaram fortemente a humanidade, basearam-se em princípios manifestamente universais e, portanto, tiveram um caráter internacional, pelo menos em teoria. Os ideais da Revolução Francesa, do livre comércio, do comunismo em sua forma original de 1848, ou na sua re-encarnação de 1917, do Sionismo, o ideal da Liga das Nações, todos são, à primeira vista (como eram em intenção), exemplos da opinião internacional divorciada do poder e alimentados pela propaganda internacional. Contudo, a reflexão estabelecerá limites a esta primeira impressão. O quanto qualquer dessas idéias foi politicamente eficaz até assumir uma coloração nacional e ser apoiada por um poder nacional? A resposta não é fácil. Albert Sorel tem uma passagem conhecida sobre o curso assumido pelo entusiasmo dos revolucionários franceses:

> "Eles confundem... a propagação das novas doutrinas com a extensão do poder francês, a emancipação da humanidade com a grandeza da República, o reino da razão com o da França, a libertação dos povos com a conquista dos estados, a revolução européia com o domínio da Revolução Francesa sobre a Europa"[64].

O poder militar de Napoleão foi, notoriamente, o fator mais potente na propagação, através da Europa, das idéias de 1789. A influência política da idéia do livre comércio data de sua adoção, pela Grã-Bretanha, como base da política britânica. Os re-

[64] A. Sorel, *L'Europe et la Révolution Française*, págs. 541-2.

volucionários de 1848 fracassaram, em toda parte, em alcançar o poder político e os ideais de 1848 permaneceram estéreis. Nem a Primeira nem a Segunda Internacional conseguiram qualquer autoridade real. Como 1914 havia demonstrado, havia movimentos operários nacionais, mas não havia nenhum movimento operário internacional. A Terceira, ou Internacional Comunista, exerceu pouca influência até que o poder do estado russo passou a apoiá-la e Stalin deturpou e disseminou as idéias de 1917 da mesma forma que Napoleão deturpou e disseminou as idéias de 1789. O trotskismo, não estando apoiado no poder de estado algum, permanece sem influência. O sionismo, politicamente impotente na medida em que contou somente com a propaganda internacional, é eficaz enquanto apoiado politicamente pelas grandes potências. A propaganda é ineficaz, como força política, até que adquira um lar nacional e se una ao poder econômico e militar.

O destino da Liga das Nações, e da propaganda em seu favor é, provavelmente, o melhor exemplo atual dessa tendência. Como foi mostrado, homens como Woodrow Wilson e Lord Cecil conceberam a Liga das Nações como uma expressão da "opinião organizada da humanidade", controlando o poder econômico e militar dos governos. A opinião pública internacional era o supremo instrumento do poder ("de longe, a mais forte arma que temos") e esta opinião deveria ser criada pela propaganda internacional, que não se preocupava com fronteiras[65]. Através dos anos vinte, esta falácia do poder da opinião internacional foi sendo gradualmente exposta. Que tenha sobrevivido, deveu-se ao persistente uso, pelos entusiastas da Liga, de slogans como paz e desarmamento, capazes de suscitar simpatia universal precisamente por significarem coisas diferentes, e realmente contraditórias, para diferentes pessoas. Todo pais desejava atingir os objetivos de sua política sem guerra, e, assim, defendia a paz. Todo país desejava o desarmamento dos outros países, ou o de-

---

[65] Veja o Capítulo 3.

sarmamento de armas que não considerasse vitais aos seus interesses. Após o colapso da Conferência de Desarmamento, tornou-se claro para todos que a Liga das Nações só podia ser eficaz na medida em que fosse um instrumento da política nacional de seus membros mais poderosos. A opinião em favor da Liga deixou, igualmente, de ser internacional, e se confinou aos países em que se sentia que a Liga servia aos objetivos da política nacional. Na Grã-Bretanha, a Liga das Nações tomou-se, pela primeira vez, popular para o que se pode chamar de ala nacionalista do Partido Conservador.

A falácia da crença na eficácia de uma opinião pública internacional divorciada do poder nacional pode ainda ser ilustrada por fatos em outras partes do mundo. O grupo de movimentos, convenientemente classificados sob o título de fascismo, baseou-se em certos princípios aparentemente universais, tais como a rejeição da democracia e da luta de classes, a insistência na liderança, e assim por diante. Nos seus primeiros tempos, o fascismo era oficialmente descrito como "não um artigo para exportação", e assim foi tratado, por muitos anos, pelos países que a ele aderiram. Num período posterior, esta limitação foi explicitamente repelida[66] e o fascismo tornou-se o tema de uma vigorosa propaganda internacional em muitas partes do mundo. Seria, entretanto, um diagnóstico superficial pretender que, uma vez que a Liga das Nações e a Internacional Comunista começaram como instrumentos da opinião internacional e acabaram como instrumentos da política nacional, o fascismo teria começado como um instrumento da política nacional e terminado como um instrumento da opinião internacional. Em ambos os casos, a fase internacional foi uma ilusão (o que não quer dizer que muitas pessoas não acreditem sinceramente nela). A propaganda internacional do fascismo foi um instrumento da política nacional de certos estados, e cresceu com o crescimento do poder econômico e militar desses estados. Mas a *reductio ad absurdum*

---

[66] Mussolini, *Scritti e Discorsi*, vi. 151; viiI. 230

da propaganda ideológica internacional, como um disfarce da política nacional, veio com a adoção de slogans negativos que visavam a unir, numa aliança política, os que não partilhavam de nenhuma ideologia positiva em comum. Assim, o Pacto Anti-Comintern não evitou que a Alemanha chegasse a um acordo com a principal potência comunista quando as necessidades da política nacional assim o pediram e o "anti-fascismo" das nações democráticas não as furtou de buscarem aliança com países cujas formas de governo não podiam ser distintas do fascismo. Esses slogans não têm sentido ou substância se desvinculados da política nacional dos países que os utilizam. O poder sobre a opinião não pode ser dissociado do poder econômico e militar.

Acordos Internacionais sobre Propaganda

A propaganda é hoje em dia tão amplamente reconhecida como uma arma política nacional a tal ponto que cláusulas quanto a seu uso são bastante comuns em acordos internacionais. Essas cláusulas foram, muito apropriadamente, introduzidas primeiramente em acordos feitos com o governo soviético com o objetivo de limitar as atividades da Internacional Comunista. Entretanto, pode-se pensar ter sido este um caso excepcional. Além do caso da Rússia Soviética, o primeiro acordo registrado para evitar a propaganda hostil parece ter sido um concluído entre as companhias de radiodifusão alemã e polonesa, que se encarregavam de assegurar que "a matéria difundida não ofendesse, de forma alguma, os sentimentos nacionais dos ouvintes nacionais da outra parte contratante"[67]. A propaganda foi, pela primeira vez, elevada à dignidade de questão universal quando o governo polonês fez propostas, na Conferência de Paz, para uma convenção sobre "desarmamento moral". Limitar a arma da propa-

[67] *League of Nations*, C. 602, M. 240, 1931, ix, pág. 4.

ganda por meio de um convenção geral provou ser uma tarefa tão sem esperanças quanto a de limitar as armas militares[68]. Mas acordos bilaterais para a eliminação de propaganda hostil foram concluídos entre Alemanha e Polônia, em 1934, e entre Alemanha e Áustria, em 1936 (69). No Acordo Anglo-Italiano de 16 de abril de 1938, os dois países "registraram seu acordo de que qualquer tentativa, de alguma parte, de empregar os meios de publicidade e propaganda à sua disposição para prejudicar os interesses da outra parte seria incompatível com as boas relações que este acordo tem por objetivo estabelecer".

Tais acordos criaram uma dificuldade óbvia para as democracias, que defendem a não-limitação da liberdade de expressão e da publicação de opiniões sobre questões internacionais, e não podem, assim, garantir formalmente evitar a propaganda, em seu território, contra qualquer pais. Esse embaraço se refletiu na fraseologia contorcida do Acordo Anglo-Italiano. O fato é, contudo, que na esfera da opinião, assim como na esfera econômica, os princípios do *laissez-faire* do século dezenove não se mantêm, mesmo para as democracias. Assim como os governos democráticos foram compelidos a controlar e organizar a vida econômica em seus territórios, para competirem com os Estados totalitários, eles se vêem em desvantagem ao lidar com esses Estados se não estiverem em condições de controlar e organizar a opinião pública. O reconhecimento desse fato se espalhou rapidamente mesmo na Grã-Bretanha. Em questões afetas às relações internacionais, exerceu-se uma influência discreta, chegando, em épocas de crise, à censura direta mas não oficial,

---

[68] Foi assinada em Genebra pela maioria dos membros remanescentes da Liga, em setembro de 1936, uma convenção internacional pela qual as partes garantiam evitar a radiodifusão, de seus territórios, de "incitamentos de guerra" ou, genericamente, de propaganda hostil, contra as outras partes contratantes (*League of Nations*, C. 399 (1), M. 252 (1), 1936, xii).

[69] Em ambos os casos, o acordo sobre propaganda não figura num texto oficialmente publicado, mas sua existência foi revelada em comunicados. O comunicado do Ministério das Relações Exteriores austríaco sobre o Acordo Germano-Austríaco, de 11 de julho de 1936, anunciou que "ambos os países devem evitar todo uso agressivo de radiodifusão, filmes, serviços noticiosos e teatro" (*Documents on International Affairs*, 1936, pág. 324).

mesmo antes da eclosão da Segunda Guerra Mundial, sobre radiodifusão, cinema e imprensa. Embora o uso dessa influência fosse freqüentemente criticado em casos particulares, tornou-se claro que qualquer governo no poder aplicaria, em circunstâncias semelhantes, algumas daquelas medidas restritivas[70]. Simultaneamente, houve um rápido crescimento da propaganda que visava a familiarizar a opinião pública com o ponto de vista britânico. Desde 1935, um organismo chamado "British Council" passou a exercer a função de "tornar a vida e o pensamento do povo britânico mais amplamente conhecidos no exterior". Em 1938, a BBC iniciou a difusão regular de boletins noticiosos em várias línguas estrangeiras. Em junho de 1939, o Primeiro Ministro anunciou a criação de um novo Departamento de Publicidade Exterior do Ministério das Relações Exteriores, que serviu como núcleo para o Ministério da informação, estabelecido imediatamente com o início da guerra.

Verdade e Moral na Propaganda

Até aqui, discutimos o poder sobre a opinião precisamente nos mesmos termos do que o poder militar e econômico e a conexão íntima entre estas diferentes formas de poder é tão vital, e tem sido tão esquecida em discussões teóricas, que esta parece ser a abordagem mais proveitosa do problema por enquanto. Algumas pessoas podem, com efeito, argüir ser esta a única abordagem correta. Pois, em primeiro lugar, a opinião é condicionada pelo *status* e pelo interesse; em segundo lugar, como vimos num capitulo anterior, uma classe ou nação dominante, ou um grupo de nações proeminente, não apenas desenvolve opiniões favo-

[70] Um debate revelador sobre a imprensa, iniciado pela oposição Liberal, teve lugar na Câmara dos Comuns em 7 de dezembro de 1938. Enquanto os oradores do bloco Liberal defendiam a liberdade de imprensa com argumentos comuns ao século dezenove, o porta-voz da oposição Trabalhista declarou que a liberdade de imprensa já era ilusória, e pediu que "todo jornal do pai s fosse responsável por cada item das notícias que divulgasse, e responsável perante esta Casa ou perante alguma autoridade pública" (*Official Report*, col. 1293).

ráveis à manutenção de sua posição privilegiada, mas pode, em virtude de sua superioridade econômica e militar, facilmente impor estas opiniões a outros. A vitória dos países democráticos, em 1918, criou uma opinião quase universal de que a democracia era a melhor forma de governo. Nos anos trinta, pode-se dizer que a opinião de muitas partes do mundo, quanto aos méritos do fascismo, como forma de governo, sem exagero variou *pari passu* com o poder econômico e militar da Alemanha e da Itália em relação às outras grandes potências. Estas percepções podiam ser apoiadas por inúmeros exemplos. Se forem absolutamente verdadeiras, então o poder sobre a opinião seria, de fato, indistinto em caráter do poder econômico e militar, e não haveria nada no qual, com poder e aptidão técnica suficientes, não se pudesse fazer os homens acreditarem. Algumas vezes já se sugeriu que este é o caso. "Por meio de uma propaganda astuta e persistente", dizia Hitler, "mesmo o céu pode ser representado a um povo como o inferno, e a vida mais infeliz como o paraíso"[71] e alega-se que especialistas americanos em publicidade sustentam que " somente o custo limita a condução da opinião pública para qualquer direção, em qualquer assunto"[72]. Todavia, com certeza esses são exageros perdoáveis dos peritos na prática da propaganda. Como veremos, nem mesmo Hitler realmente acreditava no poder ilimitado da propaganda para fabricar a opinião. Aqui, como em outros casos, a posição realista extremada torna-se insustentável. Quando colocamos o poder sobre a opinião lado a lado com o poder econômico e militar, devemos, não obstante, lembrar-nos de que não mais estamos lidando com fatores puramente materiais, mas sim com os pensamentos e sentimentos de seres humanos.

O poder absoluto sobre a opinião é limitado de duas maneiras. Em primeiro lugar, é limitado pela necessidade de algum grau de relacionamento com o fato. Existem fatos objetivos que

---

[71] Hitler, *Mein Kampf*, pág. 302.
[72] J. Truslow Adams, *The Epic of America*, pág. 360.

não são totalmente irrelevantes para a formação da opinião. A boa publicidade pode persuadir o público que um creme facial feito com substâncias de menor qualidade é melhor. Mas nem mesmo o melhor anunciante pode vender um creme facial feito com ácido sulfúrico. Hitler condenou a futilidade da propaganda alemã na Primeira Guerra Mundial, que pintava o inimigo como ridículo e desprezível. Esta propaganda não obteve sucesso simplesmente porque, como os soldados alemães descobriram nas trincheiras, era totalmente inverídica. O perigo de que "a verdade aparecerá", especialmente numa era de propaganda competitiva, é uma limitação séria ao exercício do poder sobre a opinião. A educação, que é um dos mais fortes instrumentos desse poder, tende, ao mesmo tempo, a criar um espírito de indagação independente, que um dos mais poderosos antídotos contra o manejo desse poder. Na medida em que deturpa e interpreta os fatos com vistas a um objetivo específico, a propaganda sempre contém em si mesma este elemento potencial de autodestruição.

Em segundo lugar, o poder sobre a opinião é limitado – e provavelmente de maneira até mais eficaz – pelo pensamento utópico inerente à natureza humana. A propaganda, associada ao poder econômico e militar, sempre tende a um ponto onde passa a desafiar o seu próprio objetivo ao incitar a mente à revolta contra esse poder. É um fato básico sobre a natureza humana o de que os seres humanos, no longo prazo, rejeitam a doutrina de que a força faz o direito. A opressão por vezes tem o efeito de fortalecer a vontade e aguçar a inteligência de suas vitimas, de modo que não é nem universal, nem absolutamente verdadeiro, que um grupo privilegiado possa controlar a opinião em detrimento dos não-privilegiados. Como o próprio Hitler escreveu, "toda perseguição desprovida de uma base espiritual" precisa contar com "um sentimento de oposição contra a tentativa de esmagar uma idéia pela força bruta"[73]. E este fato vital

[73] Hitler, *Mein Kampf* pág. 187.

nos dá uma outra pista da verdade de que a política não pode ser definida apenas em termos de poder. O poder sobre a opinião, que é parte necessária de todo poder, jamais é absoluto. A política internacional é sempre política de poder pois é impossível eliminar o poder da política. Mas isto é apenas parte da história. O fato de que a propaganda nacional, em toda parte, se disfarça tão astutamente em ideologias de caráter aparentemente internacional, prova a existência de um estoque internacional de idéias comuns, por mais limitado ou fraco que seja, ao qual se pode apelar, e de uma crença em que estas idéias comuns se colocam, de algum modo, numa escala de valores, acima dos interesses nacionais. Esse estoque de idéias comuns é o que entendemos por moral internacional.

CAPÍTULO IX

A MORAL NA POLÍTICA INTERNACIONAL

O LUGAR da moral na política internacional, é o problema mais obscuro e difícil de todo o campo dos estudos internacionais. Podem-se sugerir duas razões para esta obscuridade, uma geral e outra particular.

Em primeiro lugar, a maioria das discussões sobre moral são toldadas pelo fato de que o termo é geralmente usado para se referir a, no mínimo, três coisas diferentes:

I) O código moral do filósofo, que é o tipo de moral mais raramente praticada, porém mais freqüentemente discutida.

II) O código moral do homem comum, que é por vezes praticado, mas raramente discutido (pois o homem comum dificilmente examina os pressupostos morais que informam suas ações e julgamentos, e se o faz, está particularmente sujeito à auto-dissimulação.

III) O comportamento moral do homem comum, que se colocará em relação bastante estreita com II), mas que dificilmente terá alguma relação com I).

Pode-se observar que o relacionamento entre II) e III) é recíproco. Não somente o comportamento do homem comum é influenciado por seu código moral, mas também seu código moral é influenciado pela forma pela qual os homens comuns se comportam, inclusive ele próprio. Isto é particularmente verdade no que tange à visão da moral política do homem comum, que tende, mais do que a moral pessoal, a ser uma codificação

da prática existente e na qual a expectativa de reciprocidade desempenha um papel importante.

O monopólio dos estudos internacionais pela escola utópica, entre as duas guerras, resultou numa concentração de interesse nas discussões sobre o que a moral internacional deveria idealmente ser. Houve pouca discussão acerca do comportamento moral dos estados, exceto para condená-los rápida e violentamente à luz dessa moralidade ideal.

Não houve discussão alguma dos pressupostos do homem comum sobre a moral internacional. Isto foi particularmente lamentável num período em que a popularização da política, pela primeira vez, tornava os pressupostos do homem comum matéria de importância primordial e poder-se-ia descrever o abismo cada vez maior entre a utopia internacional e a realidade internacional em termos dessa divergência entre a teoria do filósofo e a prática baseada nos pressupostos não expressos, e freqüentemente inconscientes, do homem comum. Além disso, a utopia acabou seguindo seu destino usual ao se tornar, apesar dela própria, o instrumento de interesses estabelecidos. A moral internacional, como exposta por muitos autores anglo-saxões contemporâneos, tornou-se pouco mais do que uma arma conveniente para assestar golpes contra os que atacavam o *status quo*. Aqui, como em toda parte, o estudante da política internacional não pode despojar-se totalmente do sentido utópico. Mas ele deve ser aconselhado a manter seus pés no chão, e a manter rigorosa vigilância sobre as relações entre suas ambições para o futuro e as realidades do presente. Isto é igualmente muito difícil. O antropólogo que investiga os códigos morais e o comportamento de uma tribo de canibais provavelmente parte do pressuposto de que o canibalismo é indesejável, e está consciente do desejo de que deva ser abolido. Mas ele pode muito bem ser cético acerca do valor de denúncias contra o canibalismo e, em todo caso, não interpretará mal tais denúncias para um estudo científico do assunto. A mesma clareza de pensamento não distinguiu sem-

pre os estudantes da moral internacional, que geralmente têm preferido o papel do missionário do que o do cientista.

O segundo ponto de obscuridade é peculiar ao campo internacional. Por mais estranho que possa parecer, os autores sobre a moral internacional não concordam entre si, e nem sempre está claro em suas mentes, se a moral que desejam discutir é a moral dos estados ou a dos indivíduos. Este ponto é tão vital à discussão inteira que deve ser esclarecido logo no início de nosso estudo.

A Natureza da Moral Internacional

O período de governo pessoal absoluto, no qual o estado moderno começou a tomar forma, não foi muito afetado pela distinção entre moral pessoal e moral estatal. Pode-se presumir a responsabilidade do príncipe por atos do estado, sem se distorcer os fatos. Charles I pode ter sido um bom pai e um mau rei. Mas, em ambas as funções, seus atos podiam ser considerados como os de um indivíduo.[1] Quando, contudo, a crescente complicação da máquina estatal e o desenvolvimento do governo constitucional tornaram a responsabilidade pessoal do monarca uma evidente falsificação de identidade, a personalidade (que parecia ser uma condição necessária da responsabilidade moral) foi transferida do monarca para o estado. O Leviatã, como dizia Hobbes, é um "Homem Artificial". Este foi um importante passo à frente. Foi a personificação do estado que tornou possível a criação do direito internacional com base no direito natural. Só

[1] Os governos aliados, no Tratado de Versailles, tentaram reviver este conceito histórico, tornando o ex-Kaiser (Guilherme II) pessoalmente responsável por atos do Estado, mas a tentativa foi quase universalmente condenada quando os ânimos começaram a serenar. As ditaduras modernas, entretanto, ajudaram a colocar esta concepção novamente na moda. Assim, o Professor Toynbee classificou a invasão da Abissínia de "um pecado pessoal deliberado do Signor Mussolini" (*Survey of International Affairs*, 1935, ii pág. 3), embora ele provavelmente tivesse achado inadequado descrever o Plano Hoare-Laval como o "pecado pessoal" de Sir S. Hoare ou de Laval.

se podia presumir que os Estados tivessem deveres entre si em virtude da ficção que os considerava como pessoas. Mas a personificação do estado foi uma forma conveniente de conceder-lhe não simplesmente deveres, mas direitos e, com o crescimento do poder estatal nos séculos dezenove e vinte, os direitos dos estados tornaram-se mais evidentes do que seus deveres. Assim, a personificação do estado, que começou como um artifício liberal e progressista, acabou por se associar com a atribuição de direitos ilimitados do estado sobre o indivíduo e é, hoje, normalmente denunciada como reacionária e autoritária. Os pensadores utópicos modernos rejeitam-na com fervor[2] e, conseqüentemente, são levados a negar que se possa atribuir moral ao estado. A moral internacional, segundo este ponto de vista, deve ser a moral dos indivíduos.

A controvérsia acerca da atribuição de personalidade ao estado não é apenas enganosa, mas é também sem sentido. Negar personalidade ao estado é tão absurdo quanto defender o oposto. A personalidade do estado não é um fato cuja veracidade ou falsidade sejam matéria de discussão. Ela é o que os juristas internacionais chamam de "a natureza postulada" do estado[3]. É uma ficção ou hipótese necessária; uma ferramenta indispensável criada pela mente humana para lidar com a estrutura de uma sociedade desenvolvida.[4] Teoricamente, é possível imaginar uma ordem política primitiva na qual os indivíduos são indivíduos e nada mais, assim como é possível imaginar uma ordem econômica em que todos os produtores e comerciantes são indivíduos. Mas assim como o desenvolvimento econômico

---

[2] Duguit, por exemplo, a chama de "antropomorfismo sem sentido nem valor" (*Traité de Droit Constitutionnel*, 1, cap. V).

[3] Hall, *International Law* (8th. ed.), pág. 50; Pearce Higgins, *International Law and Relations*, pág. 38.

[4] Isto não significa evidentemente, que o estado seja uma forma necessária de organização política, mas apenas que, na medida em que o estado é a forma aceita, sua personificação é uma ficção necessária. O mesmo se aplicaria a qualquer outra forma (por exemplo, a classe social). A personificação do proletariado desenvolveu-se muito na Rússia Soviética (por exemplo, a ficção de que ele "possui" os meios de produção).

exigiu o recurso à ficção da responsabilidade coletiva, como na sociedade por ações, o desenvolvimento político também necessitou a ficção da responsabilidade coletiva do estado. Não obstante, os direitos e obrigações dessas entidades fictícias não são vistos como unicamente legais. Um banco é elogiado por sua generosidade para com seus empregados, uma companhia de armamentos é atacada por conduta impatriótica, e as estradas de ferro têm "obrigações para com o público" e exigem "honestidade". Todas são questões que implicam a relevância, não apenas dos códigos legais, mas igualmente dos padrões morais. A ficção da pessoa-grupo, tendo direitos e obrigações morais e sendo, conseqüentemente, capaz de comportamento moral, é um instrumento indispensável da sociedade moderna e a mais indispensável dentre essas pessoas-grupos é o estado. Particularmente, não parece ser possível discutir política internacional em outros termos. "Relações entre ingleses e italianos" não é um sinônimo de "relações entre a Grã-Bretanha e a Itália". Um paradoxo curioso e significativo é o fato de que os autores utópicos sobre assuntos internacionais, que denunciam com maior vigor a personificação do estado como absurda e sinistra, apesar disto, conferem elogios e críticas morais (geralmente estas últimas) a essas entidades imaginárias, "Grã-Bretanha", "França" ou "Itália", cuja existência eles negam.

A continuidade é um outro elemento da sociedade que torna indispensável a ficção da pessoa-grupo. Os críticos mais severos da personificação do estado não terão nenhum escrúpulo em celebrar o 150.o aniversário do *The Times*, ou a 38.a vitória de "Cambridge" na regata e, também, confiantemente esperarão que o "*London County Council*" pague, após cinqüenta anos, o dinheiro que "ele" toma emprestado e gasta atualmente. A personificação é a categoria de pensamento que expressa a continuidade das instituições e, de todas as instituições, o estado é aquela cuja continuidade é mais importante que seja expressa. A questão de saber se o Tratado de Garantia da Bélgica impôs uma

obrigação à Grã-Bretanha no sentido de auxiliar a Bélgica em 1914 suscitou problemas legais e morais. Mas só se pode discutir esta questão inteligivelmente presumindo que a obrigação não recaía pessoalmente sobre Palmerston, que assinou o Tratado em 1839, nem pessoalmente sobre Asquith e Grey, que tiveram de decidir o problema em 1914, nem sobre todos os ingleses vivos em 1839, nem sobre todos os ingleses vivos em 1914, mas sim sobre esta pessoa-grupo fictícia chamada "Grã-Bretanha", que se considerava capaz de comportamento moral ou imoral ao honrar ou desonrar uma obrigação[5]. Em resumo, a moral internacional é a moral dos estados. A hipótese do estado personalidade, e do estado responsabilidade, não é nem verdadeira nem falsa, porque não se propõe a ser um fato, mas uma categoria de pensamento necessária ao exame correto das relações internacionais. É verdade que outra questão moral também surgiu em 1914: a obrigação dos ingleses individualmente. Mas era uma obrigação para com a " Grã-Bretanha", proveniente da obrigação da "Grã-Bretanha" para com a "Bélgica". As duas obrigações eram distintas; e a confusão de raciocínio é custo inevitável para o fracasso em distingui-las.

Muito curiosamente, esta distinção parece trazer maior dificuldade ao filósofo do que ao homem comum, que prontamente distingue a obrigação do indivíduo para com o Estado, da obrigação do Estado para com outro Estado. Em 1935, a Oposição denunciou, na Câmara dos Comuns, o plano Hoare-Laval como "um crime terrível". Mas não denunciou Sir Hoare como criminoso, nem o considerou como tal, a Oposição considerou-

[5] Um exemplo marcante de pensamento confuso sobre este assunto ocorreu numa recente carta ao *The Times*. Ao comentar a alegada obrigação britânica com relação à França em 1914, um renomado professor de História escreveu que "Grey pode ter achado que sua honra pessoal estava envolvida no auxílio à França, mas certamente não pensou que a do Gabinete estava" (*The Times*, February 28, 1939). A promessa, se houve, de ajudar a França há de ter sido dada por Grey não em seu nome, mas em nome da Grã-Bretanha. A menos que ele acreditasse que todo o Gabinete tinha a mesma obrigação que ele próprio de velar para que a promessa da Grã-Bretanha fosse honrada, não deveria ter feito nenhuma promessa em hipótese alguma.

o culpado apenas de um erro de julgamento. Em 1938, alguns ingleses se sentiram "envergonhados" pelo Acordo de Munique. Eles não estavam envergonhados de si mesmos, pois teriam feito o que pudessem para evitá-lo. Eles não estavam "envergonhados" de Chamberlain, pois a maioria deles admitia que ele havia agido honestamente, embora erradamente, e ninguém se sente "envergonhado" de alguém que cometa um engano honesto. Eles estavam "envergonhados" da "Grã-Bretanha", cuja reputação, em sua opinião, havia caído em virtude de um ato covarde e indigno. Em ambos os casos, o mesmo ato que (pela visão dos críticos) representou um fracasso intelectual da parte do indivíduo, representou também um fracasso moral da parte da "Grã-Bretanha". Tornou-se comum o dito de que o empréstimo britânico de 10 milhões de libras à Tchecoslováquia foi um "pagamento para aplacar a consciência" (uma moeda consciência). A essência de uma "moeda consciência" é que ela é paga por um delinqüente moral e o delinqüente moral que pagou os 10 milhões de libras não foi Chamberlain, nem os ingleses que aplaudiram o acordo de Munique, mas sim a "Grã-Bretanha". Não se pode identificar a obrigação do estado com a obrigação de qualquer indivíduo, ou indivíduos; e as obrigações dos estados é que são o sujeito da moral internacional.

Normalmente, duas objeções são levantadas contra este ponto de vista. A primeira é que a personificação do Estado encoraja a exaltação deste em detrimento do indivíduo. Esta objeção, embora explique o desfavor em que a personificação do Estado caiu entre os pensadores liberais, é trivial. A personificação do Estado é uma ferramenta, e depreciá-la em virtude do uso que algumas vezes é feito dela não é mais inteligente do que condenar uma ferramenta por ter matado um homem. A ferramenta pode igualmente ser posta a serviço do liberalismo mediante ênfase do dever do estado para com o indivíduo e os outros estados. Nem a democracia pode, como um todo, prescindir da personificação como um meio de enfatizar o dever do indiví-

duo. Mesmo o mais sofisticado dentre nós provavelmente recusar-se-ia a pagar impostos a um grupo de concidadãos, embora os paguemos com relativa naturalidade a um estado personificado. O mesmo se aplica com maior força a sacrifícios mais graves. "Jamais se conseguiria que jovens se sacrificassem por um país tão infeliz como a Irlanda' , disse Parnell, "se não a imaginassem como uma mulher"[6]. "Quem morre se a Inglaterra viver?" Não é adequadamente parafraseado por "Quem morre se outros ingleses vivem?". Além disso, é difícil imaginar como se podem conduzir ordenadamente as relações internacionais a menos que ingleses, franceses e alemães creiam (por mais absurda que seja esta crença) que "Grã-Bretanha", "França" e "Alemanha" têm deveres morais entre si e uma reputação a ser mantida cumprindo esses deveres. Parece que o espírito das relações internacionais tendem a melhorar quando se estimula esta crença ao invés de depreciá-la. De qualquer forma, está claro que a sociedade humana terá de sofrer uma transformação substancial antes de descobrir alguma outra ficção igualmente conveniente para substituir a personificação da unidade política.

A segunda objeção é mais séria. Se a moral internacional é a moral de entidades fictícias, não seria ela própria fictícia e irreal? Podemos, de início, aceitar a opinião de que um comportamento moral só pode provir de indivíduos. Negar que "relações entre Grã-Bretanha e Itália" signifique o mesmo que "relações entre ingleses e italianos" não é negar que as "relações entre Grã-Bretanha e Itália" dependem das ações de ingleses e italianos. O comportamento moral do estado é uma hipótese mas não devemos considerar "irreal" uma hipótese que é aceita em certos contextos como um guia do comportamento individual, e que, de fato, influencia este comportamento. Uma vez que os governantes, e outros que influenciam a condução dos assuntos internacionais, concordam em pensar que o estado tem obrigações, e permitem que esta opinião guie suas ações, a hipótese

[6] Citado em *Democracy and War*, ed. G. E. C. Catlin, pág. 128.

permanece eficaz. Os atos a que a moral internacional está ligada são praticados por indivíduos, não em seu próprio nome, mas em nome desses grupos fictícios de pessoas "Grã-Bretanha" e "Itália", e a moral em questão é a atribuída a estas "pessoas". Qualquer exame útil da moral internacional deve partir do reconhecimento deste fato.

Teorias sobre a Moral Internacional

Antes de considerarmos os pressupostos morais que informam o pensamento atual sobre os assuntos internacionais, devemos levar em conta as teorias atuais sobre a moral internacional. Pois embora sejam os pressupostos do homem comum, e não os do filósofo, que determinam o código moral aceito e o comportamento moral do governo, as teorias dos filósofos também exercem influência no pensamento (e, com menor freqüência, na ação) do homem comum, e não podem ser deixadas fora do quadro. As teorias da moral internacional tendem a cair em duas categorias. As realistas (e, como vimos, também algumas que não são realistas) sustentam que as relações entre Estados são governadas apenas pelo poder, e que a moral não influi nelas. A teoria oposta, defendida por muitos autores utópicos, é a de que o mesmo código de moral é aplicável tanto aos indivíduos quanto aos Estados.

A opinião realista de que nenhum padrão ético é aplicável às relações entre os estados tem sua origem em Maquiavel, passando por Spinoza e Hobbes até Hegel, em quem encontrou sua expressão mais completa e consumada. Para Hegel, os estados são entidades completas e moralmente auto-suficientes e as relações entre eles expressam apenas o acordo ou o conflito entre vontades independentes, não unidas por nenhuma obrigação mútua. A opinião oposta, de que o mesmo padrão é aplicável aos indivíduos e aos Estados, estava implícita na concepção original da personificação do Estado, e encontrou freqüente ex-

pressão não apenas nos escritos dos filósofos, mas nas declarações de governantes de tendências utópicas. "A lei moral não foi escrita apenas para os homens em seu caráter individual", disse Bright num discurso sobre política externa em 1858, "... também foi escrita para as nações"[7]. "Estamos no começo de uma era", disse Woodrow Wilson em sua mensagem ao Congresso sobre a declaração de guerra em 1917, "em que requerer-se-á que os mesmos padrões de conduta e de responsabilidade por erros sejam observados entre as nações e seus governantes, assim como o são entre os cidadãos dos estados civilizados"[8]. Quando, em julho de 1918, o fiel House tentou um primeiro projeto de uma Liga das Nações, o Artigo 1 dizia: "Os mesmos padrões de honra e ética deverão prevalecer internacionalmente, e nos negócios das nações, assim como em outros assuntos. O acordo ou promessa de uma potência deve ser inviolável"[9].

Nenhum pronunciamento nesse sentido foi incluído no Pacto da Liga. Mas o Dr. Benes, numa das primeiras Assembléias, ressaltou que a Liga era *"ipso facto,* uma tentativa de introduzir, nas relações internacionais, os princípios e métodos empregados... nas relações mútuas dos indivíduos particulares"[10]. Em seu famoso discurso em Chicago, em 5 de outubro de 1937, o Presidente Roosevelt declarou que "a moral nacional é tão vital quanto a moral privada"[11]. Mas ele não as identificou especificamente.

Nem a visão realista de que nenhuma obrigação moral prende os Estados, nem a visão utópica de que os estados estão sujeitos às mesmas obrigações morais dos indivíduos, correspondem aos pressupostos do homem comum acerca da moral internacional. Nossa tarefa é a de examinar, agora, esses pressupostos.

---

[7] John Bright, *Speeches on Question of Public Policy*, pág. 479.
[8] *Public Papers of Woodrow Wilson: War and Peace*, pág. 479.
[9] *Intimate Papers of Colonel House*, ed. C. Seymour, iv, pág. 28
[10] *League of Nations: Fourth Assembly*, i, pág. 144.
[11] *International Conciliation*, N.o 334, pág. 713.

Pressupostos Comuns sobre a Moral Internacional

É digno de nota o fato de que a tentativa de negar a relevância dos padrões éticos para as relações internacionais tem sido feita quase exclusivamente pelo filósofo, e não pelo governante ou pelo homem das ruas. Algum reconhecimento de uma obrigação para com nossos semelhantes parece implícito em nosso conceito de civilização e a idéia de certos deveres que obrigam automaticamente o homem civilizado deu origem à idéia semelhante (embora não necessariamente idêntica) de deveres que obrigam as nações civilizadas. Um estado que não aja segundo certos padrões de comportamento para com seus próprios cidadãos e, mais particularmente, para com os estrangeiros, será taxado de "incivilizado". Mesmo Hitler, num de seus discursos, se negou a concluir um pacto com a Lituânia "porque não podemos celebrar tratados políticos com um estado que não observa as mais primárias leis da sociedade humana"[12] e ele, freqüentemente, alegava a imoralidade do bolchevismo como uma razão para excluir a Rússia Soviética da família das nações. Todos concordam que existe um código moral que liga os estados entre si. Um dos mais importantes e mais claramente reconhecidos itens deste código é a obrigação de não infligir morte ou sofrimento "desnecessários" a outros seres humanos, ou seja, morte ou sofrimento não-necessários à realização de algum objetivo mais alto que, certo ou errado, justifique uma derrogação da obrigação geral. Este é o fundamento da maioria das regras de guerra, o mais antigo e mais desenvolvido capítulo do direito internacional e essas regras são geralmente observadas na medida em que não impeçam a condução eficaz das operações militares.[13] Um

[12] *Discurso no Reichstag*, 21 de maio de 1935.

[13] As regras de guerra, desde 1914, têm sido expostas a um teste severo. A distinção entre combatente e não-combatente diminui cada vez mais. Um ataque deliberado contra os chamados não-combatentes pode, de fato, realizar importantes objetivos militares e o conceito do sofrimento "desnecessário", que o beligerante não tem o direito de infligir por não ser essencial ao seu objetivo militar, torna-se cada vez mais restrito e difícil de se sustentar. Em resumo, as atuais condições da guerra estão solapando, num ponto importante, um sentido de obrigação universal anteriormente existente e eficaz.

motivo humanitário semelhante inspirou as convenções para a proteção de "raças atrasadas" ou de minorias nacionais, e para o amparo a refugiados.

As obrigações até aqui mencionadas têm sido obrigações do estado para com os indivíduos. Mas a obrigação de estado para estado também é claramente reconhecida. O número de sinônimos atuais para o que anteriormente se denominava "a comunidade das nações"[14] mostra a persistência da crença de que os Estados são membros de uma comunhão e, como tal, tenham obrigações. Presume-se que um novo estado, ao se tornar um membro da comunidade internacional, em virtude de seu reconhecimento por outras potências, se considere automaticamente obrigado, sem qualquer estipulação expressa, a aceitar as regras do direito internacional e os cânones da moral internacional. Como vimos, o conceito de internacionalismo foi tão livremente empregado entre as duas guerras com o propósito de justificar a ascendência das potências saciadas, que caiu em algum descrédito entre os Estados insatisfeitos. Mas esta reação natural não foi tanto uma negação da existência de uma comunidade internacional quanto um protesto contra a exclusão da possibilidade de gozar de seus privilégios. O resultado do Tratado de Versailles, escreveu Goebbels, foi o de "excluir a Alemanha da comunidade dos países politicamente poderosos", e a função do Nacional Socialismo era "unir o povo e uma vez mais recolocá-lo em seu devido lugar na comunidade das nações"[15]. Durante a visita de Hitler a Roma, em maio de 1938, Mussolini declarou que o objetivo comum de Itália e Alemanha era "buscar entre si e com os outros um regime de comunhão internacional que possa restaurar, para sempre, garantias mais eficazes de justiça, se-

---

[14] Meia dúzia de sinônimos, utilizados indiscriminadamente, foram colhidos de documentos recentes por G. Schwarzenberger (*American Journal of International Law*, xxxiii, pág. 59). Não há razão para se suspeitar de sarcasmo na referência, num Édito Imperial japonês de 1933, à "fraternidade das nações".

[15] *Völkischer Beobachter*, 10 de abril de 1939.

gurança e paz"[16]. Estas potências constantemente apelavam para a injustiça das condições impostas a elas no passado, e para a justiça das exigências que agora faziam e muitas pessoas, nestes dois países estavam, sem sombra de dúvida, sincera a apaixonadamente preocupadas em justificar sua política à luz dos padrões universais da moral internacional.

Particularmente, a teoria de que, uma vez que os estados não têm obrigações morais entre si, os tratados não possuem força obrigatória, não é sustentada mesmo pelos governantes que demonstram pouca inclinação para a cooperação internacional. Todo estado celebra tratados na expectativa de que serão observados e os estados que violam tratados ou negam que o fizeram, ou defendem a violação com argumentos que visam a demonstrar que essa violação era legal ou moralmente justificável. O governo soviético, nos primeiros anos de sua existência, abertamente violou não apenas os tratados assinados pelos governos russos anteriores, mas ainda o que ele próprio havia assinado em Brest-Litovsk, e defendeu uma filosofia que parecia negar a obrigação e a moral internacionais. Mas ele simultaneamente celebrou, e procurou celebrar, outros tratados com a intenção manifesta de observá-los, esperando que os outros os observassem. O governo alemão acompanhou sua violação ao Tratado de Locarno, em 1936, com uma oferta de concluir um novo tratado. Em nenhum dos casos é necessário duvidar da sinceridade dos governos envolvidos. A violação de tratados, mesmo quando freqüentemente praticada, é tida como algo excepcional que requer uma justificativa especial. O sentimento geral de obrigação permanece.

A opinião de que o mesmo padrão ético é aplicável tanto ao comportamento dos estados quanto ao dos indivíduos está tão distante da crença corrente como a opinião de que nenhum padrão se aplica aos estados. O fato é que a maioria das pesso-

---

[16] *The Times*, May 9, 1938.

as, embora creiam que os Estados devam agir moralmente, não esperam deles o mesmo tipo de moral que esperam delas próprias e entre si.

Muitos pensadores utópicos ficaram tão intrigados com esse fenômeno que se recusaram a reconhecê-lo. Outros sinceramente confessaram sua perplexidade. "A moral dos homens se paralisa quando se trata de conduta internacional", observa o Professor Dewey[17] e o Professor Zimmern detecta um "preconceito enraizado contra a lei e a ordem no domínio intemacional"[18]. A discrepância é menos surpreendente do que parece à primeira vista. Os sofistas estavam há muito tempo familiarizados com o problema da incompatibilidade entre a moral pessoal, profissional. e comercial. A moral internacional é uma outra categoria, com padrões que são, em parte, peculiares somente a ela própria. Alguns dos problemas da moral do estado são comuns ao campo da moral dos agrupamentos de pessoas. Outros são peculiares ao estado em virtude de sua posição de detentor supremo do poder político. A analogia entre o estado e outros agrupamentos de pessoas é, portanto, útil, mas não decisiva.

Diferenças entre a Moral do Indivíduo e do Estado

Podemos agora cuidar das principais razões por que não se espera, normalmente, que os Estados observem os mesmos padrões de moral dos indivíduos.

I) Existe a dificuldade inicial de atribuir ao estado, ou a qualquer outra pessoa-grupo, amor, ódio, inveja e outras emoções íntimas que desempenham um papel muito importante na moral individual. Parece bastante inadequado dizer, como escreveu um autor do século dezoito, que "uma nação deve amar as outras nações como a si mesma"[19]. Por essa razão, freqüente-

[17] *Foreign Affairs*, March 15, 1923, pág. 95.
[18] Zimmern, *Towards a National Policy*, pág. 137.
[19] Christian Wolff, citado em H. Kraus, *Staatsethos*, pág. 187.

mente se diz que a moral do estado deve confinar-se ao tipo formal de moral que pode ser codificado numa série de regras, e que se aproxima do Direito, e que não pode incluir qualidades pessoais essenciais tais como altruísmo, generosidade e compaixão, cujas obrigações nunca se podem rigidamente definir e precisar. O estado, assim como uma corporação pública, pode-se dizer (como ocorre com freqüência) ser justo, mas não generoso. Isto não parece ser totalmente verdade. Como já notamos, presume-se que as pessoas-grupos tenham direitos e obrigações legais assim como morais. Quando um banco, ou uma companhia pública, faz uma doação a um Fundo Municipal para assistência às vítimas de algum grande desastre, o ato de generosidade deve ser atribuído não aos diretores, cujos bolsos não são afetados, nem aos acionistas, que não são consultados nem informados, mas ao próprio banco ou companhia. Quando o Tesouro realiza uma "doação por compaixão", em alguns casos de penúria, o ato de compaixão é efetuado não pelo funcionário que toma a decisão, nem pelo Ministro do Tesouro por si só, mas pelo estado. Algumas pessoas esperavam que "os Estados Unidos" perdoassem os débitos dos estados europeus após a Primeira Guerra Mundial, e criticaram sua recusa em fazê-lo em bases morais. Em outras palavras, por paradoxal que possa parecer, nós esperamos, em certas circunstâncias, que os estados e outras pessoas-grupos não apenas cumpram suas obrigações formais, mas que se comportem generosa e compassivamente. E é precisamente esta expectativa que cria o comportamento moral em nome de uma entidade fictícia, como um banco ou um estado. Bancos subscrevem fundos de caridade e estados fazem doações benemerentes porque a opinião pública espera isto deles. O impulso moral tem sua origem no indivíduo. Mas o ato moral é o ato da pessoa-grupo.

Não obstante, embora muitas pessoas aceitem a hipótese de que as pessoas-grupos – ou pessoas coletivas – têm, sob certas condições, tanto um dever moral de agir altruisticamente

quanto de agir com justiça, o dever da pessoa coletiva parece, por consenso, ser mais limitado pelo interesse próprio do que o dever do indivíduo. Em teoria, o indivíduo que sacrifica seus interesses, ou mesmo sua vida, pelo bem de outros é moralmente elogiável, embora este dever pudesse ser limitado pela obrigação para com a família ou dependentes. Não se espera, normalmente, que a pessoa coletiva se entregue ao altruísmo às custas de algum sacrifício de seus interesses. Um banco, ou companhia pública, que deixasse de pagar dividendos em virtude de contribuições generosas a instituições de caridade seria mais digno de censura do que de elogio. Em sua campanha presidencial de 1932, Franklin Roosevelt referiu-se zombeteiramente à reputação de Hoover por atividades humanitárias na Europa, e convidou-o a "voltar seus olhos dos que chama de *países atrasados e estropiados* para os grandes e aflitos mercados de Kansas, Nebraska, Iowa, Wisconsin e outros Estados agrícolas"[20]. A obrigação moral normalmente aceita de um estado não é diminuir o padrão de vida de seus cidadãos em virtude de uma abertura de suas fronteiras a um número ilimitado de refugiados estrangeiros, embora possa ser sua obrigação aceitar um número tão grande quanto for compatível com os interesses de seu próprio povo. Os defensores britânicos da Liga das Nações, que exortaram a Grã-Bretanha a render assistência às vítimas de "agressão" não sustentavam que ela devesse fazer isto mesmo em detrimento de seus interesses vitais. Argumentaram que ela deveria dar a assistência que pudesse razoavelmente suportar[21], assim como um banco pode razoavelmente suportar a doação de 500 guinéus às vitimas de um terremoto. O padrão aceito da moral internacional, em relação às virtudes altruísticas, parece ser o de que um

---

[20] Discurso na Metropolitan Opera House, New York, transcrito no New York Times, November 4, 1932.

[21] A União da Liga das Nações "advoga sanções apenas nos casos em que o número e recursos dos governos cooperando em nome da Liga torne razoavelmente certo que o provável agressor abandonará seu intento, de forma que não haja risco de guerra" (Headway, December 1937, pág. 232).

estado deva fazer uso delas na medida em que não sejam seriamente incompatíveis com seus interesses mais importantes. O resultado é que grupos seguros e ricos podem melhor se permitir um comportamento altruístico do que grupos que estão continuamente preocupados com o problema de sua própria segurança e solvência; e esta circunstância fornece a base para a presunção, normalmente feita por ingleses e americanos, de que a política de seus países é mais esclarecida moralmente do que a dos outros.

II) Não é, contudo, apenas verdade que o homem comum não exige da pessoa coletiva certos tipos de comportamento moral que são exigidos do indivíduo, ele espera, da pessoa coletiva, certos tipos de comportamento que consideraria definitivamente imorais para o indivíduo. O grupo não somente está isento de algumas obrigações morais do indivíduo, mas ainda está definitivamente associado à belicosidade e à auto-afirmação, que se transformam em virtudes positivas para a pessoa-grupo. O indivíduo procura a força mediante a união com outros no grupo e sua "devoção à sua comunidade significa sempre a expressão tanto de egoísmo transferido quanto de altruísmo"[22]. Se ele é forte, convence o grupo a buscar objetivos que são os seus.

Se é fraco, encontra na capacidade de auto-afirmação do grupo uma compensação para sua própria falta de poder para se impor. Se nós não podemos vencer por nós próprios, queremos que o nosso lado vença. A lealdade ao grupo se torna uma virtude cardeal do indivíduo, e pode requerer que ele admita um comportamento por parte da pessoa coletiva que condenaria nele próprio. Torna-se um dever moral promover o bem-estar, e mais tarde os interesses, do grupo como um todo e este dever tende a eclipsar o dever para com uma comunidade mais ampla. Atos que seriam imorais no indivíduo podem tornar-se virtudes quando praticados em nome da pessoa coletiva. "Se fizéssemos em nos-

[22] R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*, pág. 40.

so proveito o que estamos fazendo pela Itália", dizia Cavour a D'Azeglio, "seríamos grandes velhacos"[23]. Honestamente, o mesmo poderia ser dito por muitos diretores de companhias públicas e promotores de boas causas. "Há uma crescente tendência entre os homens atuais", escreve o Dr. Niebuhr, "de se considerarem éticos porque delegaram seus vícios a grupos cada vez maiores"[24]. Da mesma forma, delegamos nossas animosidades. É mais fácil para a "Inglaterra" odiar a "Alemanha" do que para indivíduos ingleses odiarem indivíduos alemães. É mais fácil ser anti-semita do que odiar indivíduos judeus. Condenamos tais emoções em nós mesmos como indivíduos, mas as aceitamos sem escrúpulos na qualidade de membros de um grupo.

III) Essas considerações se aplicam, em certo sentido, a todas as pessoas coletivas, embora se apliquem com maior força ao estado. Existem, contudo, outros aspectos em que normalmente não exigimos do estado nem mesmo um padrão de comportamento moral igual ao que exigimos de outros entes coletivos. O estado provoca um tipo de atração emocional totalmente diferente daquela exercida por qualquer outra pessoa coletiva. Ele cobre um campo de atividades humanas muito maior, e exige do indivíduo lealdade muito mais intensa e sacrifícios muito mais graves. O bem do estado é mais usualmente visto como um fim moral em si mesmo. Se nos pedem que morramos por nosso país, devem pelo menos nos deixar pensar que o bem do nosso país é a coisa mais importante do mundo. O estado, assim, passa a ser visto como possuindo um direito à auto-preservação que supera a obrigação moral. Na *Cambridge History of British Foreign Policy* publicada após a guerra, o Professor Holland Rose justifica o "desonroso episódio" da captura da esquadra holandesa em Copenhagen, em 1807, pela crença de Canning de que "a própria existência da Grã-Bretanha estava em jogo"[25]. Os que

[23] Citado em E.L. *Woodward, Three Studies in European Conservatism*, pág. 297.
[24] R. Niebuhr, *Atiantic Monthly*, 1927, pág. 639.
[25] *Cambridge History of British Foreign Policy*, i, págs. 363-4.

têm uma opinião diferente normalmente argumentam que Canning estava enganado, e não que ele teria agido de outra forma se sua crença fosse corrigida.

Outras diferenças entre os padrões de moral normalmente esperados do estado e dos outros entes coletivos resultam do fato de que o estado é o repositório do poder político, e não há autoridade acima do estado capaz de lhe impor um comportamento do mesmo modo que o estado impõe um mínimo de comportamento moral sobre outras pessoas-grupo.

Um corolário disto é o fato de termos de conceder ao estado o direito de agir em sua própria causa para reparar danos e ofensas. Outro corolário é a dificuldade de assegurar a observância, por todos, de um padrão comum uma vez que, enquanto algumas obrigações morais são sempre consideradas absolutas, há uma forte tendência no sentido de tornar a imperatividade das obrigações morais dependente de uma expectativa razoável do cumprimento do mesmo dever por outros. As convenções desempenham um papel importante em toda moral; e a essência de uma convenção é o fato de que ela obriga na medida em que outras pessoas realmente adotem essa convenção. O Banco Barclays, ou a Química Imperial Limitada, incorreria em censura moral se empregasse agentes secretos para roubarem documentos confidenciais dos cofres das instituições rivais, uma vez que tais métodos não são habitualmente utilizados por companhias contra outras. Mas nenhum estigma se liga à "Grã-Bretanha" ou à "Alemanha" por agirem dessa forma pois acredita-se que estas práticas sejam comuns a todas as grandes potências, e um estado que não recorra a esses expedientes poderá encontrar-se em desvantagem. Spinoza argumentava que não se podem acusar os estados por faltarem com a palavra; pois todos sabem que outros estados fariam o mesmo se isto servisse aos seus interesses[26]. Uma razão para não se esperar um padrão mais alto de moral dos estados é porque estes, de fato, deixam,

[26] Spinoza, *Tractatus Politicus*, iii, § 14.

com freqüência, de se comportar moralmente, e porque não há meios de compeli-los a se comportarem dessa forma.

IV) Isto nos leva à dificuldade mais fundamental que se nos defronta em nossa análise das obrigações morais atualmente atribuídas ao estado. Aceita-se normalmente que a moral de uma pessoa coletiva só pode ser a moral social (um estado, ou uma companhia limitada, não pode ser um santo ou um místico) e a moral social implica dever para com outros membros da comunidade, seja esta uma família, uma igreja, um clube, uma nação ou a própria humanidade. "Nenhum indivíduo pode criar uma consciência para si mesmo", escreve T. H. Green, "ele sempre precisa de uma sociedade para criá-la por ele"[27]. Em que sentido podemos encontrar uma base para a moral internacional pressupondo uma sociedade de estados?

EXISTE UMA COMUNIDADE INTERNACIONAL?

Os que negam a possibilidade de uma moral internacional naturalmente contestam a existência de uma comunidade internacional. Bosanquet, o hegeliano inglês que se pode considerar um representante típico desta opinião, argumenta que "o estado-nação é a organização mais ampla que possui a experiência comum necessária para criar uma vida em comum"[28] e rejeita enfaticamente "a suposição de que a humanidade seja um ente associado real, um objeto de devoção e um guia do dever moral"[29]. Parece que a resposta a isso poderia ser a de que um ente, produto de uma associação, jamais pode ser "real", exceto como uma hipótese de trabalho e que a questão de saber se um ente coletivo dado é um objeto de devoção ou um guia do dever moral é uma questão de fato que deve ser respondida pela observa-

[27] T.H. Green, *Prolegomena to Ethics*, pág. 351.
[28] B. Bosanquet, *The Philosophical Theory of the State*, pág. 320.
[29] B. Bosanquet, *Social and International Ideals*, pág. 292.

ção e não pela teoria, e pode ter diferentes respostas em diferentes tempos e lugares. Já foi mostrado que existe uma suposição difundida da existência de uma comunidade mundial, da qual os estados são unidades, e que o conceito das obrigações morais dos estados está intimamente ligado a essa suposição. Existe uma comunidade mundial pelo fato (e por nenhum outro) de que as pessoas falam, e, dentro de certos limites, se comportam, como se houvesse uma comunidade mundial. Existe uma comunidade mundial porque, como Salvador de Madariaga argumenta, "nós introduzimos esta verdade em nosso acervo de pensamento espiritual sem discussão prévia"[30].

Por outro lado, seria uma ilusão perigosa supor que esta comunidade mundial hipotética possui a unidade e a coerência de comunidades do tamanho ou menores do que o estado. Se examinarmos as formas pelas quais a comunidade mundial não possui um padrão suficiente de coerência, teremos a pista das razões das imperfeições da moral internacional. Esta insuficiência se manifesta principalmente de duas maneiras: I) o princípio da igualdade entre os membros de uma comunidade não é aplicado e, realmente, não é nada fácil de ser aplicado no caso da comunidade mundial; II) o principio de que o bem do todo tem precedência sobre o bem da parte, que é um postulado de qualquer comunidade totalmente integrada, não é geralmente aceito.

O Princípio da Igualdade

I) O princípio da igualdade dentro de uma comunidade é difícil de se definir. A igualdade não é jamais absoluta, e pode às vezes ser definida como uma ausência de discriminação por motivos entendidos como irrelevantes. Na Grã-Bretanha, as razões pelas quais alguns têm rendas mais altas, ou pagam mais impostos que outros, são (correta ou erradamente) consideradas relevantes mesmo por aqueles que estão nas categorias menos

[30] S. de Madariaga, *The World's Design*, pág. 3,

favorecidas, e o princípio da igualdade não é, portanto, infringido. Mas o princípio seria infringido, e a comunhão quebrada, se as pessoas com olhos azuis fossem menos favoravelmente tratadas do que as com olhos castanhos, ou as pessoas de Surrey do que as de Hampshire. Em muitos países, as minorias *são* discriminadas por motivos que consideram irrelevantes, e elas deixam de se sentirem, e de serem vistas, como membros da comunidade[31].

Na comunidade internacional tal discriminação é endêmica. Origina-se, em primeiro lugar, da atitude dos indivíduos. Conta-se que Gladstone, certa vez teria exortado uma audiência de concidadãos seus a "se lembrarem de que a santidade da vida nos vilarejos das montanhas afegãs, entre as neves do inverno, é não menos inviolável aos olhos do Todo-Poderoso do que as de vocês"[32]. Pode-se dizer, seguramente, que os olhos do Todo-Poderoso não são, quanto a isso, os da grande maioria dos ingleses. O senso de interesse e obrigação comuns da maioria dos homens é mais aguçado com relação à família e aos amigos do que aos seus demais concidadãos, e mais aguçado com relação aos seus concidadãos do que a pessoas de outros lugares. A família e os amigos formam um grupo de presença "cara a cara", e o senso de obrigação moral tende a ser forte. Os membros de uma nação moderna são levados, devido a uma educação mais ou menos uniforme, à imprensa nacional popular, ao rádio, às facilidades de viagem e ao uso hábil de símbolos[33], a adquirirem

---

[31] Somente em tempos recentes é que o fato de todos os habitantes de um território serem membros da comunidade começou a ser considerado um pressuposto. Como os judeus na Alemanha nazista, os habitantes negros da África do Sul não são vistos hoje como membros da comunidade. Nos Estados Unidos, muitos sulistas brancos hesitariam em admitir que os negros sejam membros da comunidade da mesma forma que eles.

[32] Citado pelo Delegado do Haiti em *League of Nations: Fifteenth Assembly*, 6th Committee, pág. 43.

[33] "As atitudes morais sempre se desenvolvem mais sensivelmente em relacionamentos de pessoa a pessoa. Esta é uma razão por que lealdades mais genéricas, naturalmente mais abstratas do que as imediatas, perdem um pouco de seu poder sobre o coração humano; e por que uma sociedade astuta tenta restaurar este poder tornando uma pessoa o símbolo da comunidade" (R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*, págs. 52-3).

algo do caráter de um grupo "cara-a-cara". O inglês comum traz em sua mente um quadro genérico do comportamento, da vida diária, dos pensamentos e interesses dos demais ingleses, embora não faça nenhum quadro deste tipo acerca do grego ou do lituano. Além disso, a clareza da imagem de seu quadro acerca de "estrangeiros" normalmente variará em relação à proximidade geográfica, racial e lingüística, de modo que o inglês comum tenderá a achar que possui algo, embora pouco, em comum com o alemão ou o australiano, e absolutamente nada em comum com o chinês ou o turco[34]. Diz-se que um correspondente de um jornal americano na Europa teria estabelecido a regra de que valeria a pena reportar um acidente se este envolvesse a morte de um americano, cinco ingleses, ou dez europeus. Aplicamos, consciente ou inconscientemente, um pouco deste padrão de valores relativos. "Se a China não estivesse tão longe", disse Neville Chamberlain na Câmara dos Comuns, por ocasião do bombardeio japonês a cidades chinesas, "e se essas cenas que estão ocorrendo não estivessem tão distantes da nossa consciência diária, os sentimentos de piedade, horror e indignação que se levantariam, após a total observação desses acontecimentos, poderiam lançar nosso povo por caminhos que até então jamais imaginara"[35]. O mesmo motivo reapareceu em sua fala nacional, durante a crise tcheca, em 27 de setembro de 1938: "Quão terrível, fantástico, e incrível é o fato de estarmos cavando trincheiras e testando máscaras contra gases por causa de uma querela num país distante, entre povos dos quais nada conhecemos"[36]. Estas palavras foram criticadas em muitas partes. Mas há pouca

[34] Naturalmente, as variações de sentimento também são influenciadas pelos preconceitos políticos da época.
[35] Câmara dos comuns, 21 de junho de 1938: *Official Report*, col. 936. Um correspondente do *The Times*, comentando sobre "as incongruências da compaixão" na esfera internacional, questiona se "a consciência mundial" encara "100 chineses mortos ou arruinados como equivalentes a um judeu perseguido", ou se é "simplesmente o fato de que os judeus estão à mão, enquanto os chineses estão muito longe, e são amarelos" (*The Times*, November 25, 1938).
[36] N. Charnberlain, *The Struggle for Peace*, pág. 275.

dúvida de que representam a reação inicial do inglês comum. Nossa atitude normal quanto a estrangeiros é uma completa negação daquela ausência de discriminação por motivos irrelevantes que reconhecemos como o princípio da igualdade.

Esta atitude do indivíduo se reflete na atitude dos estados entre si e a dificuldade se intensifica devido à estrutura da comunidade internacional. Mesmo se a igualdade entre indivíduos de diferentes países fosse reconhecida, ainda assim, as desigualdades entre os estados seriam flagrantes. As desigualdades existentes entre um punhado de estados conhecidos, não sujeitos a controle externo, são infinitamente mais evidentes, mais permanentes e mais difíceis de se esquecer do que as desigualdades entre uma massa anônima de cidadãos sujeitos, pelo menos nominalmente, à mesma lei. A importância atribuída à idéia da igualdade em política internacional é revelada pelo número e pela insistência das demandas baseadas nessa idéia. O "tratamento de nação mais favorecida", a "Porta Aberta", a "liberdade dos mares", o pedido japonês pelo reconhecimento da igualdade racial no Pacto da Liga das Nações, o antigo desejo alemão de "um lugar ao sol", a mais recente exigência alemã de *Gleichberechtigung* ou "igualdade de *status*", foram todos pedidos de aplicação do princípio da igualdade. Os elogios à igualdade foram repetidamente ouvidos nas Assembléias e Comitês da Liga das Nações – principalmente, senão exclusivamente, pelos delegados dos países menores[37]. Contudo, o termo é usado com pouca consistência. Algumas vezes, significa meramente igualdade formal dos estados perante a lei. Em outros contextos, significa igualdade de direitos, ou igualdade de oportunidades, ou

[37] Entre as grandes potências apenas a França, muito dependente de sua posição em defesa das potências menores, advogou consistentemente o princípio da igualdade. "Não há, e confiamos em que jamais haja", disse Blum numa ocasião (*League of Nations: Sixteenth Assembly*, Part II, pág. 28), "uma ordem de precedência entre as potências que formam a comunidade internacional. Se fosse estabelecida uma hierarquia entre os estados dentro da Liga das Nações... então a Liga seria arruinada, moral e materialmente" - uma declaração memorável, tendo-se em conta a constituição hierárquica do Conselho da Liga.

igualdade de posses. Às vezes, parece significar igualdade entre as grandes potências. Quando Hitler argumentou que "de acordo com todo o senso comum, a lógica, e os princípios gerais da mais alta justiça humana... todos os povos deveriam compartilhar igualmente os bens do mundo"[38], muito dificilmente, ele queria dar a entender que a Lituânia deveria gozar tanto dos "bens do mundo" quanto a Alemanha. Mesmo que presumamos que igualdade de direitos ou privilégios signifique igualdade proporcional, e não absoluta, teremos avançado pouco, uma vez que não existe nenhum critério aceito para se determinar as proporções. Ainda assim isto nos adiantaria pouco muito. O problema não é o fato de que os direitos e privilégios da Guatemala sejam apenas proporcionalmente, e não absolutamente, iguais aos dos Estados Unidos, mas que tais direitos e privilégios da Guatemala só sejam gozados devido à boa vontade dos Estados Unidos. A constante intromissão, ou intromissão em potencial, das potências torna quase sem sentido qualquer concepção de igualdade entre os membros da comunidade internacional.

O Bem do Todo e o Bem da Parte

II) A outra falha capital da comunidade internacional é a incapacidade de conseguir a aceitação geral do postulado de que o bem do todo tem precedência sobre o bem da parte. A Grã-Bretanha possui uma consciência nacional comum porque o homem de Surrey normalmente agirá segundo o pressuposto de que o bem da Grã-Bretanha é mais importante do que o bem de Surrey. Um dos principais obstáculos ao crescimento de uma consciência nacional alemã comum foi a dificuldade em se persuadir os prussianos, saxões e bávaros a considerarem o bem da Alemanha mais importante do que o bem da Prússia, Saxônia e Bavária. Hoje em dia está claro que, apesar de aspirações piedosas, as pessoas ainda hesitam em agir segundo a crença de que o bem

[38] Discurso no Reichstag, em 28 de abril de 1939.

do mundo, como um todo, seja maior do que o bem de seus próprios países. A lealdade para com uma comunidade mundial ainda não é suficientemente poderosa para criar uma moral internacional que supere os interesses nacionais vitais. Além disso, a concepção de uma comunidade implica o reconhecimento de seu bem como algo que seus membros devam promover, e o conceito de moral implica o reconhecimento de princípios universais com caráter obrigatório. Se nos recusamos a reconhecer os desejos mais importantes do todo, poderemos dizer que existe uma comunidade mundial, ou algum tipo de moral internacional?

Este é o dilema fundamental da moral internacional. Por um lado, encontramos a aceitação quase universal de uma moral internacional que envolve um sentimento de obrigação para com a comunidade internacional ou a humanidade como um todo. Por outro lado, encontramos uma relutância quase igualmente universal em admitir que, nesta comunidade internacional, o bem da parte (ou seja, nosso próprio país) possa ser menos importante que o bem do todo. Esse dilema se resolve, na prática, de dois modos diferentes. O primeiro é o método, que Hitler tomou emprestado da Escola Darwiniana, de identificar o bem do todo com o bem do mais apto. Os mais aptos são, e isto é um pressuposto, "os portadores da mais alta ética"[39] e basta provar, pelas ações, que um país é o mais apto, para estabelecer a identidade de seu bem com o bem do todo. O outro método é o da doutrina neo-liberal da harmonia de interesses, da qual Lord Cecil, Woodrow Wilson e o Professor Toynbee foram citados como representantes. Esta doutrina, como qualquer doutrina que conceba a existência de uma natural harmonia de interesses, identifica o bem do todo com a segurança dos que a fruem. Quando Woodrow Wilson declarou que os princípios americanos eram os princípios da humanidade, ou o Professor Toynbee que a segurança do Império Britânico era "o interesse supremo

---

[39] Hitler, *Mein Kampf*, pág. 421.

do mundo inteiro"[40], estavam, com efeito, fazendo a mesma afirmação de Hitler, de que seus concidadãos eram "os portadores da mais alta ética" e produz-se o mesmo resultado ao se identificar o bem de toda a comunidade internacional com o bem da parte dela em que estejamos particularmente interessados. Ambos os métodos são igualmente fatais para a concepção efetiva de qualquer moralidade internacional.

Não há escapatória para o dilema fundamental de que toda comunidade, e todo código de moral, postula algum reconhecimento de que o bem da parte deve ser sacrificado ao bem do todo. Quanto mais explicitamente encararmos esta questão na comunidade internacional, mais perto estaremos de uma solução de nosso problema. A analogia com a comunidade nacional, embora imperfeita, é uma vez mais útil. O liberalismo moderno, escreveu Hobhouse pouco antes de 1914, "postula, não que haja uma harmonia realmente existente, que só requer prudência e bom senso para ser posta em prática, mas apenas que existe uma harmonia ética possível... que os homens podem alcançar, e que neste feito reside o ideal social"[41]. O termo "ética" deixa transparecer a falha do argumento. A "harmonia que apenas requer prudência e bom senso para ser posta em prática" do século dezenove era uma harmonia de interesses. A "harmonia ética" só se alcança através do sacrifício de interesses, e é necessária precisamente por não existir nenhuma harmonia natural de interesses. Na comunidade nacional, constantemente e com sucesso são feitos apelos ao auto-sacrifício, mesmo quando o sacrifício demandado é o da vida. Contudo, mesmo na comunidade nacional, seria errôneo supor que a assim chamada "harmonia" se estabeleça unicamente através do auto-sacrifício voluntário. O sacrifício requerido é freqüentemente imposto, e a "harmonia" se baseia na consideração realista de que é do "interesse" do indivíduo sacrificar voluntariamente o que, caso contrário, lhe

---

[40] Vide o Capítulo 5.
[41] L.T. Hobhouse, *Liberalism*, pág. 129.

seria arrancado pela força. A harmonia, no plano nacional, é atingida através desta combinação de moral e poder.

No plano internacional, o papel do poder é maior, e o da moral menor. Quando se exige o auto-sacrifício de um indivíduo, este sacrifício pode ou não ser voluntário. Quando se demanda auto-sacrifício de um Estado, são maiores as chances de que este alegado auto-sacrifício se revele, na verdade, como uma submissão forçada a uma potência maior. Porém, mesmo nas relações internacionais, o auto-sacrifício não é de todo impossível. Muitas concessões feitas pela Grã-Bretanha às colônias não se podem explicar em termos do interesse britânico ou da submissão ao mais forte. As concessões feitas pela Grã-Bretanha à Alemanha, por mais ineficazes que tenham sido, foram ditadas, não totalmente pelos interesses britânicos ou pelo medo do poderio alemão, mas sim por uma crença em algum conceito de moral internacional que independia dos interesses britânicos. Qualquer ordem moral internacional deve repousar sobre alguma hegemonia de poder. Mas esta hegemonia, como a supremacia de uma classe dominante num estado, é por si própria um desafio aos que dela não compartilham e, para sobreviver, há de conter um elemento de reciprocidade, de auto-sacrificio da parte dos que possuem, o que a tomará tolerável aos outros membros da comunidade mundial. É através desse processo de dar e receber, da disposição de não insistir em todas as prerrogativas do poder, que a moral encontra seu mais seguro ponto de apoio na política internacional e, muito provavelmente, também na política nacional. É, sem dúvida, sem sentido começar esperando sacrifícios de vulto. O padrão do que razoavelmente podemos obter não deve ser colocado muito alto. Mas o rumo mais prejudicial ao estabelecimento de uma moralidade internacional é, com certeza, o de pretender que o povo alemão é o portador da mais elevada ética, ou que os princípios americanos são os princípios para toda a humanidade ou que a segurança da Grã-Bretanha se constitui no bem supremo do mundo, de tal forma

que qualquer sacrifício requerido de qualquer nação seja, de fato, necessário.

Quando o Professor Zimmern exorta o "homem comum" a "ampliar sua visão, de modo a ter em mente que os problemas públicos do século vinte são problemas mundiais"[42], o sentido mais concreto contido nesta afirmação é o de que o reconhecimento do princípio do auto-sacrifício, que se supõe normalmente que se esgote perto da fronteira nacional, deva ser estendida para além dela. Não é certo que o homem comum permaneça surdo a este apelo. Se o Ministro do Tesouro fosse tentar justificar um aumento no imposto de renda sob o argumento de que estaremos melhor com essa perda de renda, certamente deveríamos demiti-lo como maluco e este é o tipo de argumento que é utilizado, quase invariavelmente, para justificar qualquer ação internacional que acarrete um aparente sacrifício de interesses. Um apelo direto à necessidade de auto-sacrifício, pelo bem comum, pode ser, por vezes, mais eficaz.

Mas é necessário esclarecer um outro ponto em que muitas ilusões são freqüentes. No seio da comunidade nacional, presumimos que, neste processo de auto-sacrifício e de dar e receber, o dar deve partir principalmente dos mais privilegiados pela ordem existente. Na comunidade internacional, os autores e estadistas das potências satisfeitas normalmente presumem que o processo de dar e receber opera somente dentro da ordem existente, e que todos devem sacrificar-se para manter esta ordem. A paz internacional, disse Eden certa vez, tem de ser "baseada numa ordem internacional, com as nações unidas para preservá-las" e, para esta paz internacional, "toda nação contribui porque reconhece que ali reside seu próprio interesse duradouro"[43]. A falácia latente neste e em muitos outros pronunciamentos é fatal para qualquer concepção funcional de moral internacional. O processo de dar e receber deve aplicar-se aos desafios postos

[42] Zimmern, *The Prospects of Civilisation*, pág. 26.
[43] Anthony Eden, *Foreign Affairs*, pág. 197.

à ordem existente. Os que se aproveitam mais desta ordem só podem, a longo prazo, esperar mantê-la por meio de concessões suficientes para torná-la tolerável aos que dela se aproveitam menos e a responsabilidade de velar para que estas mudanças se operem, na medida do possível, de forma ordenada cabe tanto aos defensores quanto aos que desafiam a ordem existente. Isto nos leva ao exame do direito e da mudança na política internacional.

PARTE IV

Direito e Mudança

Capítulo X

OS FUNDAMENTOS DO DIREITO

Nenhum tópico tem estado sujeito a tanta confusão, no pensamento contemporâneo sobre os problemas internacionais, do que o relacionamento entre a política e o direito. Existe, entre as muitas pessoas interessadas nas questões internacionais, uma forte inclinação para tratar o direito como algo independente da política e eticamente superior a ela. Contrasta-se a "força moral do direito" com os métodos implicitamente imorais da política. Somos conclamados a estabelecer "o reino do direito", a manter "a ordem e o direito internacional" ou a "defender o direito internacional" e presume-se que, ao agirmos dessa forma, transferiremos nossas diferenças da turbulenta atmosfera política da defesa do interesse próprio para o mais puro, o mais sereno ar da justiça imparcial. Antes de admitirmos esses conceitos populares, devemos examinar com muito cuidado a natureza e função do direito na comunidade internacional, e suas relações com a política internacional.

A Natureza do Direito Internacional

O direito internacional difere do direito nacional dos estados modernos por ser o direito de uma comunidade não-desenvolvida e não totalmente integrada. Não possui três instituições que são partes essenciais de qualquer sistema desenvolvido de direito nacional: um âmbito judiciário, um executivo e um legislativo.

I) O direito internacional não reconhece a competência de nenhuma corte para exarar, sobre matérias de direito ou de fato,

decisões tidas como obrigatórias pela comunidade como um todo. Desde há muito é habito de alguns estados celebrarem acordos especiais para submeterem disputas particulares a uma corte internacional para a solução judicial. A Corte Permanente de Justiça Internacional, estabelecida pelo Pacto da Liga, representa uma tentativa de estender e generalizar este hábito. Mas a instituição da Corte não modificou o direito internacional: simplesmente criou certas obrigações especiais para os estados que a aceitaram.

II) O direito internacional não possui agentes competentes para forçarem a observância da lei. Em certos casos, ele, de fato, reconhece o direito de uma parte ofendida, onde haja ocorrido uma violação do direito, adotar represálias contra o transgressor. Mas este é o reconhecimento de um direito de defesa, e não o estabelecimento de uma penalidade por um agente da lei. As medidas contempladas no Artigo 16 do Pacto da Liga, na medida em que sejam vistas como punitivas e não meramente preventivas, fazem parte desta categoria.

III) Das duas principais fontes do direito (o costume e a legislação) o direito internacional só reconhece a primeira, lembrando, neste aspecto, o direito de todas as comunidades primitivas. Determinar os estágios pelos quais um certo tipo de ação ou comportamento passa a ser, de costumeiro a obrigatório para todos os membros da comunidade é tarefa mais do psicólogo social do que do jurista. Mas foi por processo semelhante que o direito internacional passou a existir. Nas comunidades avançadas, a outra fonte do direito (a legislação direta) é mais abundante, e nenhum estado moderno poderia possivelmente dispensá-la. Esta falta de legislação internacional parece tão séria que, na opinião de muitos especialistas, os "estados, em certas ocasiões, se constituem em corpos legislativos e muitos acordos multilaterais entre estados são, de fato, "tratados que geram leis"

(*traité-lois*)[1]. Esta opinião está sujeita a graves objeções. Um tratado, qualquer que seja seu escopo ou conteúdo, não possui a característica essencial da lei: não é automática e incondicionalmente aplicável a todos os membros da comunidade, quer concordem com ele ou não. De tempos em tempos, tentativas foram feitas com intuito de incorporar o direito internacional costumeiro em tratados multilaterais entre estados. Todavia, o valor dessas tentativas tem sido amplamente anulado pelo fato de que nenhum tratado pode incluir compulsoriamente um estado que não o aceitou. As Convenções da Haia de 1907, sobre a regulamentação da guerra, são por vezes citadas como exemplo de legislação internacional. No entanto, essas convenções não somente não possuem jurisdição sobre os estados que não as assinaram, como tampouco obrigam as partes contratantes em relação aos estados que não fazem parte das convenções. O Pacto Briand-Kellogg não é, como por vezes se diz levianamente, um ato legislativo proibindo a guerra. É, sim, um acordo entre um grande número de estados "para renunciar à guerra como um instrumento da política nacional em suas relações entre si". Os acordos internacionais são contratos concluídos por estados em sua condição de sujeitos do direito internacional, e não leis criadas por estados na condição de legisladores internacionais. A legislação internacional ainda não existe.

Estas limitações do direito internacional, por mais sérias que sejam, não o impedem, contudo, de ser considerado como direito, do qual possui todas as características essenciais. Particularmente, a relação entre o direito e a política será a mesma tanto na esfera internacional quanto na esfera nacional.

Foi observado que a questão fundamental em filosofia política é a de saber por que o homem permite ser governado. A questão correspondente, que se liga às raízes da ciência do direito, é a de saber por que os homens obedecem à lei. Por que a jurisdição da lei é aceita?

---

[1] A Fundação Carnegie, por exemplo, deu o título de "*Legislação Internacional*" a uma coleção, publicada sob seus auspícios, de "instrumentos multipartites de interesse geral".

Não se pode obter a resposta do próprio direito assim como não se pode obter a comprovação do postulado de Euclides do próprio Euclides. O direito age no pressuposto de que a questão esteja suficientemente esclarecida. Mas é uma questão que não pode ser apresentada apenas pelos que procuram justificar o "reino do direito". Aplica-se tanto ao direito internacional quanto ao nacional. No direito internacional, freqüentemente assume a forma de saber se ou por que razão, os tratados são estabelecidos. A resposta legal a esta questão é a de que os tratados geram obrigações no direito internacional, o que inclui a regra (sujeita a algumas exceções que serão discutidas dentro em pouco) de que os tratados devem ser cumpridos. Mas, provavelmente, o que se deseja efetivamente perguntar é: por que o direito internacional, e com ele a regra de que os tratados devem ser mantidos, sua jurisdição aceita e as obrigações cumpridas? Estas não são perguntas que o direito internacional possa responder. É o propósito deste capítulo inquirir em que campo se deve procurar a resposta, e como devem ser essas respostas.

Ao abordarmos o problema da autoridade suprema do direito, encontraremos a mesma divergência fundamental que ressaltamos, no campo da política, entre os utópicos, que pensam em termos de ética, e os realistas, que pensam em termos de poder. Entre os estudiosos do direito, os utópicos são normalmente conhecidos como "jus-naturalistas", que encontram a autoridade do direito no direito natural, e os realistas como "positivistas", que encontram a autoridade do direito na vontade dos estados. A terminologia tende a se tornar imprecisa e cambiante. Alguns utópicos alegam rejeitar o direito natural, e adotam alguns outros padrões como razão, utilidade, "direito objetivo"[2], "supremo sentido de justiça"[3], ou uma "norma fundamental". Por outro lado, alguns positivistas, como Spinoza, alegam aceitar o direito natural, mas o esvaziam de seu signifi-

[2] Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, i, pág. 16.
[3] Krabbe, *The Modern Idea of the State* (trad. ingl.) pág. 110.

cado por identificá-lo com o direito do mais forte. Outros positivistas arvoram o pavilhão de "escola histórica do direito" ou da "interpretação econômica do direito". Mas a divergência fundamental permanece entre os que vêem o direito primariamente como um ramo da ética, e os que o vêem primariamente como um veiculo do poder.

A Visão do Direito Natural

A visão naturalista do direito, como a visão utópica da política, tem uma história mais longa atrás de si do que a visão positivista ou realista. Nas comunidades primitivas, o direito está ligado à religião e até um estágio posterior do desenvolvimento humano sempre aparece como emanando de um deus ou de um legislador divinamente nomeado. A civilização secular dos gregos separou o direito da religião, mas não da moral. Os pensadores gregos encontraram na concepção de direito natural um direito não-escrito mais elevado, do qual a lei humana derivava sua validade, e pelo qual ela podia ser testada. A aceitação do cristianismo pelo Império Romano restaurou a autoridade divina. O direito natural foi, por algum tempo, identificado com o direito divino e somente na Renascença retomou seu papel independente como um padrão ético não-teológico.

Como vimos, os séculos dezessete e dezoito reviveram, sob uma nova forma, a identificação do direito natural com a razão. "O Direito em geral", diz Montesquieu, "é a razão humana, na medida em que governa todos os povos da terra"[4]. Foi sob esses auspícios que o direito internacional moderno foi criado por Grotius e seus sucessores, para atender às necessidades dos novos estados-nações surgidos das ruínas do mundo medieval. O direito internacional teve, portanto, origem marcadamente utópica. Isto era necessário e inevitável. As novas convenções, que vieram para regular, mais ou menos eficazmente, as relações entre

[4] Montesquieu, *Esprit des Lois*, Livro 1, cap. iii..

os estados, surgiram sem dúvida de necessidades práticas. Mas não teriam conseguido uma aceitação tão ampla se não fossem tidas como obrigatórias em virtude do direito natural e da razão universal. Mas aqui percebemos a reincidência de um paradoxo que também aparece no domínio da política. Onde a prática é menos ética, a teoria se toma mais utópica. Devido ao estágio de desenvolvimento mais primitivo da comunidade internacional, a moral desempenha um papel menos efetivo na prática do direito internacional do que na esfera do direito nacional. Nas teorias do direito internacional, a utopia tende a predominar sobre a realidade numa escala sem paralelo com outros ramos da jurisprudência. Além disso, esta tendência é maior em períodos em que a anarquia prevalece na prática das nações. Durante o século dezenove, uma fase comparativamente ordeira nos assuntos internacionais, a ciência do direito internacional assumiu urna feição realista. Desde 1919, o direito natural retomou sua influência, e as teorias do direito internacional se tornaram marcadamente mais utópicas do que em qualquer período anterior.

A visão moderna do direito natural difere, contudo, num aspecto importante, da visão que prevaleceu até o final do século dezoito. Antes dessa época, sempre se concebeu o direito natural corno algo essencialmente estático, um padrão fixo e eterno que deveria, na natureza das coisas, ser o mesmo ontem, hoje e para sempre. A tendência histórica do pensamento do século dezenove, que primeiramente ameaçou eclipsar o direito natural corno um todo, acabou por imprimir-lhe um novo rumo e, no fim do século, surgiu a nova concepção do "direito natural de conteúdo variável"[5]. O direito natural, segundo esta interpretação, não mais significa algo eterno, fixo e invariável, mas sim o sentimento inato dos homens, em qualquer tempo ou lugar, sobre o que deveria ser o "direito justo". Esta definição

[5] A frase pertence a Stammler, cuja obra *Lehre von dem Rechte* (1902-7) foi traduzida para o inglês sob o título de *The Theory of Justice*.

revisada do direito natural nos ajuda um pouco. Ela põe fim ao velho enigma de que, em certo tempo, a escravidão foi aprovada pelo direito natural, e em outro, proibida ou de que a propriedade privada seja, em alguns lugares, tida como um direito natural, e em outros, como uma violação do direito natural. Devemos então considerar o direito como obrigatório por ser uma emanação, não de algum princípio ético eterno, mas de princípios éticos de um tempo e comunidade determinados. Isto é, de toda forma, uma parte da verdade. O caráter ético do impulso que se encontra na origem de muitas regras do direito, nacional e internacional, incluindo-se a regra do direito internacional de que os tratados devem ser mantidos, não será negado por nenhuma pessoa razoável. A existência , em muitos idiomas europeus, de um sem-número de palavras que cruzam as fronteiras entre o direito e a ética deixa transparecer a inconsistência da convicção generalizada a respeito da íntima relação entre direito e ética.

Não obstante, essa explicação do porque o direito é tido como obrigatório, se mostrará, a partir de um melhor exame, inadequada e, em certo grau, equivocada. O cerne da questão sobre o direito natural não é o fato de que as pessoas diferem, dependendo do tempo e do lugar, sobre que regras particulares que prescrevem (essa questão poderia ser resolvida pela teoria "variável" do direito natural), mas sim que o direito natural (ou razão, ou "direito objetivo", ou qualquer outro de seus termos substitutos) pode ser tão facilmente invocado para incitar à desobediência à lei quanto para justificar a obediência a ela. O direito natural possui sempre dois aspectos e dois usos. Pode ser invocado pelos conservadores para justificar a ordem existente, como ocorre quando se alega que os direitos dos governantes, ou os direitos de propriedade, derivam do direito natural. Pode igualmente ser invocado por revolucionários para justificar a rebelião contra a ordem existente. Há no direito natural, um elemento anárquico que se constitui na antítese direta do direito.

As teorias do direito que buscam a autoridade suprema do direito em seu conteúdo ético podem explicar apenas por que leis boas (ou tidas como boas num lugar e período determinados) são consideradas obrigatórias. Porém existe um consenso razoavelmente generalizado no sentido de considerar obrigatórias mesmo as leis reconhecidamente ruins e pode-se, perfeitamente, duvidar da sobrevivência de uma comunidade em que tal opinião não prevaleça. Normalmente, admite-se que pode haver um direito ou dever de desobedecer a uma lei ruim. Mas, em tais casos, reconhece-se a existência de um conflito entre dois deveres e aceita-se que somente circunstâncias bastante excepcionais justificam uma decisão em favor do dever de desobedecer. Nenhuma teoria do direito parece adequada quando explica a obrigatoriedade da lei sob o argumento de que está de acordo com o direito natural, ou porque é boa.

A Visão Realista do Direito

A visão realista ou positivista do direito foi exposta clara e explicitamente, pela primeira vez, por Hobbes, que definiu o direito como um comando imperativo: "*Ius est quod iussum est*". O direito está, portanto, totalmente divorciado da ética. Pode ser opressivo ou, mesmo, imoral. É tido por obrigatório porque existe uma autoridade que força sua obediência. É uma expressão da vontade do estado, e é utilizado pelos que controlam o estado como um instrumento de coerção contra os que se opõem a seu poder. O direito seria, portanto, a arma do mais forte. Esse pensador contraditório que foi Rousseau, em certas partes trata o direito como a antítese do despotismo mas registrou sua opinião em termos enfáticos: "O espírito das leis de todos os países é sempre o de favorecer o forte contra o fraco, o que possui contra o que não possui. Esta desvantagem é inevitável, e não comporta exceções"[6].

---

[6] Rousseau, *Émile*, Livro IV.

Segundo Marx, todo direito é um "direito de desigualdade"[7]. A principal contribuição do marxismo ao problema é a insistência na relatividade do direito. O direito não refletiria um padrão ético fixo, mas sim a política e os interesses do grupo dominante num estado e num período determinados. O direito, como Lenin afirma, é "a formulação, o registro das relações de poder" e "uma expressão da vontade da classe dominante"[8]. A visão realista da base fundamental do direito é bem resumida pelo Professor Laski: "As regras legais sempre tentam atingir um objetivo considerado desejável por algum grupo de homens, e é apenas através da constante formulação de qual seja este fim é que podemos obter uma jurisprudência realista"[9].

A resposta realista à questão de por que a lei é tida como obrigatória contém, como no caso da resposta "naturalista", uma parte da verdade. Algumas pessoas, de fato, obedecem a certas leis porque uma infração poderia levá-las a um contato pouco desejável com a policia e os tribunais. Mas nenhuma comunidade poderia sobreviver se a maioria de seus membros respeitasse a lei apenas em virtude de um temor constante à punição. Como afirma Lauds, "nenhuma lei pode obrigar se não houver uma conscientização"[10] e há evidências abundantes acerca da dificuldade de se forçar o cumprimento de leis que ofendem seriamente a consciência da comunidade, ou de qualquer parte considerável dela. O direito é tido como obrigatório porque representa o sentimento de justiça da comunidade: é um instrumento do bem comum. O direito é tido como obrigatório porque é imposto pelo braço forte da autoridade: pode ser, mas freqüentemente é opressivo. Ambas as respostas são verdadeiras; e ambas são apenas meias-verdades.

---

[7] Marx e Engels, *Works* (ed. russa), xv, pág. 272.
[8] Lenin, *Works* (2.a ed. russa), xv, pág. 330; xii, pág. 288.
[9] *Representative Opinions of Mr. Justice Holmes*, ed. Laski, Introdução.
[10] Laud, Sermon IV, *Works*, I, pág. 112.

O Direito como uma Função da Sociedade Política

Se desejarmos, então, reconciliar estas meias-verdades contraditórias e inadequadas, e encontrar uma resposta única à questão de por que a lei é respeitada, devemos buscá-la no relacionamento do direito com a política. O direito é tido como obrigatório porque, caso contrário, a sociedade política não poderia existir e não haveria nenhum direito. O direito não é uma abstração. Ele "só pode existir dentro de um quadro social... Onde existe o direito, tem de haver uma sociedade dentro da qual ele seja operativo"[11]. Não precisamos nos alongar no exame da antiga controvérsia de se, como os positivistas sustentam, o estado cria o direito, ou como defendem os naturalistas, o direito é que cria o estado. É suficiente dizer que nenhuma sociedade política pode existir sem o direito, e que o direito não pode existir exceto numa sociedade política[12]. Este ponto foi claramente exposto por um autor alemão contemporâneo:

"Todo direito é sempre a expressão de uma comunidade. Toda comunidade legal (Rechtsgemeinschaft) tem uma visão comum do direito (Recht) determinada por seu conteúdo. É uma tarefa impossível tentar construir uma comunidade legal sem tal visão comum, ou estabelecer uma comunidade legal antes que um consenso mínimo sobre o conteúdo do direito da comunidade seja atingido"[13].

Política e direito estão indissoluvelmente interligados pois as relações de homem a homem em sociedade, que são o objeto da política, também são o objeto do direito. O direito, como a política, é um ponto de encontro para ética e poder.

---

[11] Zimmern, *International Affairs,* xvii (Jan.-Feb. 1938), pág. 12.

[12] "Não devemos mais inquirir se o Estado é anterior ao direito, ou o direito anterior ao Estado. Devemos encará-los como funções inerentes à vida comum, que é inseparável da idéia do homem. Serão ambos fatos primordiais. Ambos terão sido coevos, como sementes ou germes, ao próprio homem: ambos terão surgido, como frutos desenvolvidos, simultaneamente, e um em virtude do outro" (Gierke, *Natural Law and the Theory of Society,* trad. ingl., pág. 224).

[13] F. Berber, *Sicherheit und Gerechtigkeit,* p. 145.

O mesmo é verdade sobre o direito internacional, que não pode ter existência exceto na medida em que exista uma comunidade internacional que, tendo por base um consenso mínimo, o reconheça como obrigatório. O direito internacional é uma função da comunidade política das nações. Seus defeitos se devem, não a qualquer falha técnica, mas ao caráter embrionário da comunidade em que funciona. Assim como a moralidade internacional é mais fraca do que o sentimento moral nacional, o direito internacional é necessariamente mais fraco e pobre em conteúdo do que o direito interno de um estado moderno altamente organizado. O diminuto número de estados que formam a comunidade internacional cria os mesmos problemas especiais tanto no direito quanto na ética. A evolução de regras gerais igualmente aplicáveis a todos, que é a base do elemento ético do direito, torna-se extremamente difícil. As regras, por mais gerais que sejam na forma, sempre estarão voltadas para um estado particular ou para um determinado grupo de estados e, por essa razão, senão por outras, o elemento poder é mais predominante e mais óbvio no direito internacional do que no direito doméstico, cujos sujeitos são um grande corpo de indivíduos anônimos. As mesmas considerações tornam o direito internacional mais francamente político do que outros ramos do direito.

Uma vez, portanto, que se entenda que o direito é função de uma ordem política determinada, cuja existência é suficiente para torná-lo obrigatório, podemos ver a falácia da personificação do direito implícita em expressões populares como "o reino do direito" ou "o governo das leis e não dos homens". O homem das ruas tende a personificar a lei como algo que, aprove ou não, ele reconhece como obrigatório e esta personificação é tão natural para fins diários quanto a personificação do estado. É, contudo, perigosa para o pensamento claro. O direito não pode ser auto-contido pois a obrigação de obedecer ao direito sempre se situa em algo fora dele. Não é nem auto-criado e nem auto-aplicável. "Existem homens que governam", diz um filósofo

chinês, "mas não há leis que governam"[14]. Quando Hegel estabelece a incorporação do mais elevado bem moral ao estado, podemos perguntar: que estado? Ou, melhor ainda, o estado de quem? Quando os autores modernos de política internacional encontram o mais elevado bem moral no império do direito, podemos também perguntar: que direito? Ou, o direito de quem? O direito não é uma abstração. Não pode ser entendido independentemente do fundamento político em que se apóia, nem dos interesses políticos a que serve.

Não teremos dificuldade, igualmente, em detectar a falácia na ilusão comum de que o direito é mais moral do que a política. Uma transação, ao se tomar legal, não se torna moral. Pagar a um trabalhador menos do que um salário que lhe permita viver não é mais moral porque esse salário está estipulado num contrato assinado pelo trabalhador, e válido perante a lei. As anexações do território francês, pelos alemães em 1871, e do território alemão, pelos aliados em 1919, podem ter sido morais ou imorais. Mas elas não se tornaram nem um pouco mais morais pelo fato de terem sido registradas em tratados assinados pelas potências perdedoras, e válidos perante o direito internacional. Não é, em si, nem um pouco mais moral despojar os judeus de suas propriedades por uma lei para este fim do que simplesmente enviar tropas de assalto para expulsá-los. As leis dos Medas e Persas provavelmente não eram claramente morais. Se o direito "sempre procura atingir um objetivo considerado desejável por algum grupo de homens", o caráter ético do direito é, obviamente, condicionado por esse objetivo. A ação política pode ser,

[14] Hsun-tze, citado em Liang Chi-chao, *History of Chinese Political Thought*, pág. 137. Um perfeito exemplo da confusão resultante do tratamento do direito como algo auto-contido e auto-aplicado pode ser encontrado num dito de Winston Churchill: "Tem de existir a segurança de que algum augusto tribunal internacional seja estabelecido para sustentar, aplicar e ele próprio obedecer o direito" (*Manchester Guardian*, December 12, 1938). Se Churchill houvesse parado para perguntar quem estabeleceria este augusto tribunal, quem aplicaria suas decisões, quem criaria o direito e quem velaria para que o tribunal o obedecesse, as implicações políticas desta proposta aparentemente simples teriam se tornado patentes.

e freqüentemente é, invocada para se opor a uma lei imoral ou opressiva. A qualidade peculiar do direito, que o torna uma necessidade em qualquer sociedade política, não reside em seu objeto, nem em seu conteúdo ético, mas sim em sua estabilidade. O direito proporciona à sociedade aquele elemento de fixidez, regularidade e continuidade sem o qual nenhuma vida coerente é possível. É base fundamental da sociedade política organizada que os direitos e deveres dos cidadãos, entre si e para com o estado, sejam definidos pela lei. O direito quando incerto em sua interpretação, ou inconstante em sua aplicação, deixa de cumprir sua função essencial.

Estabilidade e continuidade não são, contudo, os únicos requisitos da vida política. A sociedade não pode viver apenas pelas leis, e o direito não pode ser a autoridade suprema. A arena política é o cenário de uma luta mais ou menos constante entre conservadores que, de modo geral, desejam manter a situação legal existente, e radicais, que desejam alterá-la em aspectos importantes; e os conservadores, nacionais e internacionais, têm o hábito de posarem como defensores do direito, e de denegrirem seus oponentes como agressores das leis. Nas democracias, essa luta entre conservadores e radicais é conduzida às claras, de acordo com regras legais. Mas essas regras são, elas próprias, fruto de um acordo político que precedeu à lei. Todo sistema jurídico pressupõe uma decisão política inicial, explícita ou implícita, alcançada por voto, barganha ou força, como a da autoridade encarregada de fazer e desfazer as leis. Por trás de todo direito existe esse pano de fundo político necessário. A autoridade última do direito deriva da política.

Capítulo XI

A INVIOLABILIDADE DOS TRATADOS

Uma das funções da lei necessária à vida civilizada é a de proteger os direitos que foram criados por contratos privados, concluídos numa forma reconhecida como válida pelo direito. O direito internacional defende, com algumas reservas, os direitos criados por tratados e acordos internacionais. Este principio é essencial à existência de qualquer tipo de comunidade internacional e é, como vimos, reconhecido em teoria por todos os estados. O fato de que as únicas obrigações escritas dos estados são as contidas nos tratados, e que o direito internacional costumeiro é, por vezes, incerto em seu conteúdo, conferiu aos tratados um lugar mais proeminente no direito internacional do que o ocupado pelos contratos no direito nacional. Com efeito, o conteúdo, dos tratados é, por vezes, erroneamente considerado como parte do próprio direito internacional, embora ninguém considere as cláusulas de um contrato entre Smith e Robinson como parte do direito nacional. Tem-se atribuído, portanto, um relevo indevido à inviolabilidade dos tratados, que foi posteriormente intensificado pela controvérsia acerca dos tratados de paz de 1919-20. Entre as duas guerras, certos autores, especialmente os de países interessados na manutenção do acordo de paz, tentaram tratar a regra *pacta sunt servanda* não meramente como uma regra fundamental do direito internacional, mas como a pedra basilar da sociedade internacional – uma atitude jocosamente descrita por um autor alemão como "*pacta sunt-servandismo*"[1].

[1] Walz in Deutsches Recht, Jg. IV (1934), pág. 525. A observação do Professor Lauterpacht, de que a regra *pacta sunt servanda* "constitui o critério mais elevado, irredutível e final" na

Essa questão se tornou uma das mais controversas de todo campo da política internacional e o fracasso em distinguir entre "a inviolabilidade dos tratados" como uma regra do direito internacional, e "a inviolabilidade dos tratados" como um principio da ética internacional, freqüentemente causou confusão.

A Validade Legal e Moral dos Tratados

A despeito do reconhecimento universal, por todos os países, de que os tratados são em principio obrigatórios, o direito internacional anterior a 1914 era relutante em considerar absoluto o caráter obrigatório dos dispositivos dos tratados. Deve-se levar em conta o fato de que enquanto os estados interessados na manutenção do *status quo* defendiam com vigor a validade incondicional dos tratados no direito internacional, um estado cujos interesses houvessem sido adversamente afetados por um tratado normalmente, logo que possível, o repudiava impunemente. A França em 1848, anunciou que "os tratados de 1815 não mais são válidos aos olhos da República Francesa"[2]. A Rússia, em 1871, repudiou a Convenção dos Estreitos, que estabelecera restrições à passagem de seus vasos de guerra, que lhe havia sido imposta por ocasião do fim da Guerra da Criméia. Estas foram apenas as mais evidentes dentre várias ocorrências similares do século dezenove. Para atender a tais condições, os juristas internacionais desenvolveram a doutrina de que uma chamada cláusula *rebus sic stantibus* estaria implícita em todo tratado, ou seja, que as obrigações de um tratado só teriam eficácia, frente ao direito internacional, enquanto as condições que prevaleciam à época da conclusão do tratado continuassem. Essa doutrina, se levada à sua conseqüência lógica, pareceria levar à conclusão de que um tratado não possui outra autoridade que não a

---

sociedade internacional (*The Function of Law in the International Community*, pág. 418), é um bom exemplo da atitude criticada.

[2] Circular de Lamartine, de 5 de março de 1848, publicada no *Moniteur* daquela data.

relação de poder entre as partes, e que quando esta relação se altera o tratado desmorona. Essa postura não era rara. "Todo tratado", escreveu Bismarck numa frase famosa, "tem apenas o significado de uma constatação de uma posição definida nos assuntos europeus. A reserva *rebus sic stantibus* está sempre subentendida"[3]. O mesmo efeito é produzido pela doutrina, ocasionalmente proposta, de que o estado goza do direito incondicional de denunciar qualquer tratado a qualquer tempo. Esta opinião foi colocada em sua forma mais descomprometida por Theodore Roosevelt: "A nação tem, evidentemente, o direito de ab-rogar um tratado, de maneira solene e oficial, por motivos que considere suficientes, exatamente como possui o direito de declarar guerra ou exercer um outro ato de poder por uma causa considerada suficiente"[4]. Woodrow Wilson observou, numa conversa privada durante a Conferência de Paz, que, quando era um professor de direito internacional, sempre supusera que um estado possuía o poder de denunciar qualquer tratado a que estivesse ligado, e a qualquer tempos[5]. Em 1915, um famoso jurista internacional neutro, da escola "naturalista", escreveu sobre a regra *pacta sunt servanda* que "ninguém a considera como uma regra de direito válida sem exceção, seja dentro ou fora do estado"[6].

Mesmo a Grã-Bretanha que, como a nação mais poderosa do mundo, teria o maior interesse na manutenção da validade dos tratados, era manifestamente contrária a aceitar a opinião de que os dispositivos dos tratados fossem incondicionalmente obrigatórios. O exemplo mais famoso é o do Tratado de Garantia Belga de 1839, pelo qual as principais potências européias, inclusive a Grã-Bretanha, se obrigavam, conjuntamente e individualmente, a resistir a qualquer violação da neutralidade da Bélgica por qualquer uma delas. Em 1870, Gladstone disse à

[3] Bismarck, *Gedanken und Erinnerungen*, ii, pág. 258.
[4] Citado em H. F. Pringle, *Theodore Roosevelt*, pág. 309.
[5] Miller, *The Drafting of the Covenant*, i, pág. 293.
[6] Krabbe, *The Modern Idea of the State* (trad. ingl.) pág. 266.

Câmara dos Comuns, numa passagem que foi citada com aprovação por Grey em seu discurso de 3 de agosto de 1914, que ele "não estava apto a apoiar a doutrina amplamente sustentada nesta Casa, de que o simples fato da existência da garantia obriga a todas as partes, sem levar em conta a posição particular em que uma delas possa se encontrar na ocasião em que o cumprimento da garantia seja necessário". Tal interpretação Gladstone achou "rígida" e "impraticável"[7]. Uma minuta confidencial, escrita em 1908 por Lord Hardinge, então Subsecretário Permanente de Estado para Assuntos Estrangeiros, foi concebida dentro do mesmo espírito:

"O compromisso sem dúvida existe... mas se podemos ser chamados a cumprir nossa obrigação e a defender a neutralidade da Bélgica, nos opondo à sua violação, deve necessariamente depender de nossa política na época e das circunstâncias do momento. Supondo que se a França violasse a neutralidade da Bélgica, numa guerra contra a Alemanha, é duvidoso, nas atuais circunstâncias, que Inglaterra ou Rússia movam um dedo para manter a neutralidade belga, enquanto que, se a neutralidade da Bélgica fosse violada pela Alemanha, é provável que o inverso ocorresse".

Grey, comentando numa minuta posterior, meramente observou que esta reflexão ia "direto ao ponto"[8].

Um outro princípio, não menos elástico do que a cláusula *rebus sic stantibus,* tem sido por vezes invocado para justificar o não-cumprimento de obrigações internacionais: o princípio da "necessidade" ou dos "interesses vitais". É uma máxima jurídica conhecida a de que não se pode exigir de ninguém o impossível e o impossível é às vezes mantido no direito internacional para incluir atos prejudiciais aos interesses vitais (significando primordialmente a segurança) do estado. Alguns autores têm sustentado, especificamente, que todo estado possui o direito

[7] Citado em Grey, *Speeches on Foreign Affairs,* 1904/14, pág. 307.
[8] *British Documents on the Origin of the War,* ed. Gooch and Ternperley, viii, págs. 377-8.

legal da auto-preservação que supera qualquer obrigação para com outros estados. Esta visão assume um peso significativo em tempos de guerra. Em sua nota de protesto contra as medidas britânicas de bloqueio, em dezembro de 1914, o governo dos Estados Unidos colocou-a como o princípio do direito internacional pelo qual os beligerantes não deveriam interferir no comércio neutro "a menos que tal interferência seja manifestamente uma necessidade imperativa para a proteção de sua segurança nacional, e, então, somente na medida em que seja uma necessidade". O governo britânico agradecidamente aceitou esta interpretação, e esteve, a partir daí, pronto para justificar suas atividades de bloqueio no plano de uma "necessidade imperativa" inconteste, cujos requisitos ninguém estava tão qualificado a estabelecer quanto ele próprio[9]. Em tais emergências, o leigo descarta os preciosismos legais e chega aos mesmos resultados por outros métodos. Na época do Jameson Raid, o *The Times* publicou um poema, do *Poeta Laureado*[10], que começava com estas linhas conciliadoras:

"Deixem que os juristas e os estadistas
Se confundam sobre pontos do direito:
Se sábias forem nossa espada e sela
E armas, quem se importará? [11]

"Dane-se o direito, eu quero o Canal construído" era um ditado popularmente atribuído a Theodore Roosevelt na época da crise do Panamá. Em 1939, um "porta-voz naval" japonês, comentando a abordagem de navios estrangeiros em águas chinesas por patrulhas japonesas, teria dito: "Não é uma questão de termos o direito de fazer isto. Trata-se de algo necessário e

[9] A correspondência foi publicada em Cmd. 7816 de 1915.
[10] *Poet Laureate* - poeta oficialmente apontado para servir à Casa Real na Grã-Bretanha. O detentor do título pode escrever poemas sobre os grandes acontecimentos nacionais. (N. do T.).
[11] *The Times*, january 11, 1896.

que estamos fazendo"[12]. "Uma vez que ela (isto é, a nação) esteja em perigo de opressão ou de aniquilação", escreveu Hitler, "a questão da legalidade assume um papel secundário"[13].

Realmente, quando se oferecem, implícita ou explicitamente, explicações para o não-cumprimento de obrigações de tratados, é freqüentemente difícil descobrir, pelas palavras empregadas, se a justificativa alegada se baseia em termos legais ou morais. Adota-se a opinião de que, em virtude da operação da cláusula *rebus sic stantibus,* ou por outra razão, a obrigação não mais existe perante o direito? Ou é a obrigação legal mantida, ou e se aceita que o Estado poderá violar o direito sob a justificativa de que é imoral, não-razoável ou impraticável, assim como o cidadão, às vezes, poderá estar moralmente autorizado a violar o direito nacional? De um modo geral, pode-se dizer que, antes de 1914 a regra *pacta sunt servanda* era interpretada elasticamente, e o não-cumprimento das obrigações podia ser defendido como legalmente admissível, enquanto que, desde 1919, a interpretação da regra tendeu a tornar-se mais rígida, e o não-cumprimento tem sido defendido principalmente em termos de que considerações de razão ou moral permitiram ao estado violar sua obrigação estritamente legal. O dilema do direito internacional é o do dogma eclesiástico. Uma interpretação elástica, adaptada às diversas necessidades, aumenta o número de fiéis. Uma interpretação rígida, embora teoricamente desejável, provoca secessões na Igreja. Não se pode duvidar de que os repúdios mais freqüentes e abertos às regras do direito internacional, desde 1919, foram devidos, em parte, aos bem-intencionados esforços das potências vitoriosas para fortalecer essas regras e interpretá-las com maior rigidez e precisão.

Um exame das numerosas transgressões de obrigações estabelecidas em tratados, durante este período, fornece resultados menos definitivos do que se poderia esperar. Em muitos

---

[12] *The Times*, May 26, 1939.
[13] Hitler, *Mein Kampf*, pág. 104.

casos, o estado envolvido se defendeu negando que houvesse ocorrido alguma quebra das obrigações do tratado, ou alegando que o tratado, em primeiro lugar, havia sido violado pela outra parte. Em dezembro de 1932, a Câmara de Deputados da França recusou-se a cumprir o Acordo de Débito de Guerra com os Estados Unidos, nos termos de que "as circunstâncias determinantes" haviam mudado desde a conclusão do acordo, seis anos antes. Trata-se da argumentação mais próxima, desde 1919, de uma explícita invocação da cláusula *rebus sic stantibus* [14]. O não-cumprimento britânico do Acordo de Débito de Guerra Anglo-Americano foi justificado em termos de "necessidade econômicas". Mas o campo principal da argumentação não era legal, mas moral: o encargo imposto pelo acordo era "exorbitante" e "Injusto"[15]. *The Times* adotou a opinião de que o débito "não possuía a mesma validade moral de uma transação comercial comum"[16]. Num estágio anterior, Neville Chamberlain, então Ministro do Tesouro, explicitamente admitiu que a obrigação era legalmente devida, mas apelou para outras obrigações que poderiam ser consideradas maiores do que as da lei:

"Quando nos dizem que os contratos devem ser sagrados, e que não podemos, de forma alguma, violar as obrigações que assumimos, não se deve esquecer que temos outras obrigações e responsabilidades; obrigações não apenas para com nossos concidadãos, mas também para com muitos milhões de seres humanos pelo mundo afora, cuja felicidade ou miséria podem depender do quanto se insista no cumprimento dessas obrigações, por um lado, e o quanto se cumpra, de fato, por outro lado" [17].

Ao repudiar as cláusulas militares do Tratado de Versailles, em março de 1935, a Alemanha baseou seu ato na alegada falha

---

[14] Resolução de 14 de dezembro de 1932, em *Documents on International Affairs*, 1932, págs. 80-82.
[15] As citações são da Nota britânica de 4 de junho de 1934.
[16] *The Times*, june 2, 1934.
[17] Discurso na Câmara dos Comuns, em 14 de dezembro de 1932, em *Documents on International Affairs*, 1932, pág. 128.

das outras partes em implementarem suas próprias obrigações no sentido do desarmamento. Um ano mais tarde, o repúdio ao Tratado de Locarno foi justificado em termos de que, após o ato francês de concluir o Pacto Franco-Soviético, o tratado havia "deixado de existir na prática"[18]. Estes foram, ostensivamente, argumentos legais. Mas, num discurso público pouco após a ocupação da Renânia, Hitler rejeitou a alegação legal em favor da moral: "Se o resto do mundo se apega à letra dos tratados, eu me apego à moral eterna"[19].

De um modo geral, portanto, pode-se dizer que as violações de tratados, entre as duas guerras, foram justificadas, não no campo legal das derrogações admitidas pelo direito internacional à inviolabilidade dos tratados, mas sim no terreno ético de que certos tratados, embora legalmente obrigatórios, eram desprovidos de validade moral. Não se negou que as violações de tais tratados eram tecnicamente violações do direito internacional; mas foram toleradas em termos de que os próprios tratados eram uma ofensa contra a moral internacional. É importante para o estudante da ética e do direito internacional perscrutar o que se acreditava, popularmente, tornar os tratados moralmente ignominiosos e, portanto, moralmente inválidos.

---

[18] *Diplomatic Discussions Directed Towards a European Settlement*, Cmd. 5143, pág. 78.

[19] Citado em Toynbee, *Survey of International Affairs*, 1936, pág. 319. Tais alegações não são peculiarmente modernas, e têm sido freqüentemente vistas como legítimas. Mesmo em 1908, um conceituado historiador inglês lembra as palavras de Pitt que, com a simples mudança de substantivos próprios, são precisamente apropriadas à atitude de Hitler: "Seu apoio à exigência britânica de *por Deus e pela Natureza* derrubou as restrições artificiais de tratados injustos, sua denúncia à Convenção do Pardo como 'uma estipulação da ignomínia nacional', cristalizaram o sentimento inarticulado da nova Inglaterra" (*Quarterly Review*, Oct. 1908, pág. 325). Uma passagem posterior no mesmo artigo diz o seguinte: "Através da alquimia de sua visão intensa e ideais políticos próprios, ele impôs na Inglaterra uma concepção de desenvolvimento nacional, e de objetivos nacionais, baseados num ideal de expansão imperialista, para cuja realização a nação deveria sacrificar tudo, ou deixar de crer no seu próprio direito e poder de existir" (ibidem, págs. 334-5). É interessante observar que o autor claramente considera estas frases laudatórias.

Tratados Assinados sob Coação

Em primeiro lugar, sentia-se que havia um vício moral em tratados assinados sob coação. Este sentimento se ligou, principalmente, ao Tratado de Versailles, assinado pela Alemanha sob a pressão de um *ultimatum* de cinco dias. A propaganda alemã muito trabalhou para popularizar o conceito de ser o Tratado de Versailles um "Diktat" sem validade moral e a idéia gozou de ampla difusão após a conclusão do Tratado de Locarno, quando os estadistas britânicos e franceses impetuosamente rivalizaram com Stresemann na ênfase conferida ao significado moral da aceitação voluntária, pela Alemanha, de alguns dispositivos aceitos sob coação em Versailles. A atitude adotada para com tratados concluídos sob coação depende da atitude adotada para com a guerra pois todo tratado que põe fim a uma guerra é quase inevitavelmente aceito pelo perdedor sob coação. Na medida, portanto, em que se reconheça qualquer tipo de guerra como moral, tratados concluídos sob coação não podem ser incondicionalmente condenados como imorais. As objeções morais mais freqüentemente feitas ao Tratado de Versailles parecem, de fato, ter sido baseadas não tanto em sua assinatura sob coação como na severidade de seu conteúdo, e no fato de que os governos aliados, invertendo o processo seguido em todas as conferências de paz importantes até então, inclusive a de Brest-Litovsk, recusaram-se a manter negociações orais com os plenipotenciários das potências derrotadas. Este ato de insensatez desacreditou o tratado mais do que o *ultimatum* que precedeu sua assinatura.

Tratados Injustos

Em segundo lugar, adotava-se normalmente a opinião de que tratados poderiam ser invalidados moralmente em virtude do caráter de seus conteúdos. Não pode, com efeito, existir nenhu-

ma regra de direito internacional correspondente à regra do direito nacional que invalida contratos "imorais" ou "contrários à política pública". A ausência de uma ordem política internacional torna impossível qualquer definição legal de política pública internacional ou do que seja internacionalmente imoral[20]. Mas os que consideram o conteúdo de um determinado tratado internacional imoral concederão, de um modo geral, ao estado prejudicado o direito moral de denunciá-lo pois o direito internacional não proporciona outro meio de reparação. Convém observar, além disso, que existe uma tendência a se conceder o mesmo direito moral de denunciar um tratado que não seja, estritamente falando, imoral, mas que seja injusto no sentido de que imponha condições flagrantemente incompatíveis com as relações de poder existentes entre as partes contratantes. As cláusulas de desarmamento do Tratado de Versailles foram amplamente tidas como destituídas de validade por não ser razoável impor uma posição de inferioridade permanente a uma grande potência. Em geral, reprovou-se o Tratado de Versailles por este ter tentado perpetuar a fraqueza alemã, devido ao seu colapso no fim da guerra. Este argumento não é, provavelmente, estritamente ético, uma vez que se assenta na posição de poder e reconhece um direito moral baseado simplesmente na força. Mas trata-se de um exemplo da forma curiosa pela qual poder e ética se interpenetram em todos os problemas políticos. Um caso em parte similar surgiu em conexão com o Artigo 16 do Pacto da Liga das Nações. Quando os Estados Unidos deixaram de ratificar o Pacto, sentiu-se que as obrigações impostas por aquele

---

[20] Alguns autores alemães, após 1919, tentaram sustentar que os tratados são inválidos, no direito internacional, se conflitam com "o direito natural das nações". Esta bibliografia foi revista por Verdross, *American Journal of International Law*, xxi (oct. 1937), págs. 571 e seguintes. Mas esta opinião encontrou pouco apoio em outras partes. Por ocasião de um julgamento da Corte Permanente de Justiça Internacional, em 1934, o juiz alemão, numa opinião individual, expressou o entendimento de que a Corte "jamais aplicaria uma convenção cujo conteúdo fosse contrário aos *bonnes moeurs*" (Corte Permanente de Justiça Internacional, Série A/B N.o 63, pág. 150). Mas a Corte como tal jamais pareceu se comprometer com esta proposta.

artigo não mais obrigavam moralmente, uma vez que os membros da Liga não poderiam, razoavelmente, se arriscar a tomarem medidas que lhes angariasse a inimizade de um país tão poderoso. O teste do que se reconhece normalmente como razoável se aplica à validade moral dos tratados, assim como a outros problemas de moral internacional.

Os Tratados como Instrumentos de Poder

A terceira consideração, por vezes invocada para negar o caráter moralmente obrigatório dos tratados internacionais, é de tipo mais abrangente. Visa a levantar dúvidas sobre o crédito moral não de tratados particulares, mas de todos os tratados, por serem, por sua natureza, instrumentos de poder e desprovidos de valor moral. Um autor marxista argumentava que, na sociedade capitalista, a obrigatoriedade legal dos contratos é apenas um método de usar o poder do estado para proteger e ampliar os interesses da classe dominante[21]. Do mesmo modo, pode-se sustentar, com considerável dose de razão, que a insistência na validade legal dos tratados internacionais seja uma arma usada pelas nações dominantes para manter sua supremacia sobre as nações mais fracas, a quem os tratados são impostos. Esse argumento está implícito na visão realista do direito como um instrumento opressivo do poder dissociado da ética.

O argumento é auxiliado pela maneira elástica e inconsistente pela qual a doutrina da inviolabilidade dos tratados tem sido aplicada na prática dos estados. Em 1932-33, os governos francês e britânico insistiam, com particular veemência, em que as cláusulas de desarmamento do Tratado de Versailles eram legalmente obrigatórias para a Alemanha, e só poderiam ser revistas com o consentimento das potências interessadas. Em dezembro de 1932, a Câmara dos Deputados francesa encontrou razões

[21] Renner, *Die Rechtsinstitute des Privatsrecht und ihre Soziale Funktion*, pág. 55.

para se recusar a pôr em prática o acordo de débito de guerra com os Estados Unidos. Em junho de 1933, o governo britânico cessou o pagamento das prestações regulares devidas em virtude de seu acordo de débito de guerra, substituindo-as por "pagamentos simbólicos" sem expressão e um ano mais tarde esses pagamentos simbólicos foram encerrados. Contudo, em 1935 Grã-Bretanha e França uma vez mais se uniram numa condenação solene à Alemanha pelo repúdio unilateral de suas obrigações à luz das cláusulas de desarmamento do Tratado de Versailles. Tais incoerências são tão comuns que o realista encontra pouca dificuldade em reduzi-las a uma simples regra. O elemento do poder é inerente a todo tratado político. O conteúdo de tal tratado reflete, em certo grau, a força relativa das partes contratantes. Os estados mais fortes insistirão na inviolabilidade dos tratados concluídos com os estados mais fracos. Os estados mais fracos denunciarão os tratados concluídos com os estados mais fortes logo que a situação de poder se altere e o estado mais fraco se sinta suficientemente forte para rejeitar ou modificar a obrigação. Desde 1918, os Estados Unidos não concluíram tratado algum com um estado mais forte e, portanto, têm sustentado sem reservas a inviolabilidade dos tratados. A Grã-Bretanha concluiu o acordo de débito de guerra com um país financeiramente mais forte, e não cumpriu. Ela não concluiu nenhum outro acordo importante com uma potência mais forte e, com esta única exceção, sustentou a inviolabilidade dos tratados. Os países que celebraram o maior número de tratados com estados mais fortes que eles, e subseqüentemente fortaleceram suas posições, foram Alemanha, Itália e Japão e estes foram os países que denunciaram ou violaram o maior número de tratados. Mas seria precipitado presumir qualquer distinção moral entre estas diferentes atitudes. Não há razão para supor que estes países insistiriam menos que Grã-Bretanha ou Estados Unidos na inviolabilidade de tratados favoráveis a eles próprios, celebrados com Estados mais fracos.

A tese é convincente na medida em que se desenvolve. A regra *pacta sunt servanda* não é um principio moral, e sua aplicação não pode ser sempre justificada em termos éticos. É uma regra do direito internacional e, como tal, não é apenas necessária à existência de uma sociedade internacional, como também assim é reconhecida universalmente. Mas o direito não pretende resolver todo problema político; e quando ele falha, a culpa normalmente cabe aos que procuram empregá-lo para fins para os quais ele não foi feito. Não é uma crítica ao direito descrevê-lo como sustentáculo da ordem estabelecida. A essência do direito é promover a estabilidade e manter a estrutura existente da sociedade e é perfeitamente natural que os conservadores de toda parte se auto-denominem como o partido da lei e da ordem, e denunciem os radicais como perturbadores da paz e inimigos do direito. A história de toda sociedade revela uma forte tendência, por parte dos que desejam alterações importantes da ordem existente, a cometerem atos ilegais ou que podem ser denunciados como tal pelos conservadores. É verdade que em sociedades altamente organizadas, onde existe um mecanismo legalmente constituído para provocar mudanças no direito, esta tendência à ação ilegal é mitigada. Mas nunca é totalmente afastada. Os radicais sempre estão mais sujeitos a entrar em conflito com a lei do que os conservadores.

Antes de 1914, o direito internacional não condenava como ilegal o recurso à guerra com o fim de alterar a ordem internacional existente e não existia nenhum mecanismo legalmente constituído para causar mudanças de outra forma. Após 1918, tomou-se quase universal a condenação da guerra "de agressão", e quase todas as nações do mundo assinaram um pacto renunciando à guerra como instrumento de política. Enquanto, desta forma, o recurso à guerra com o propósito de alterar o *status quo* hoje normalmente envolve a quebra de uma obrigação de tratado, sendo ilegal perante o direito internacional, não se constituiu nenhum mecanismo internacional eficaz para estabelecer

mudanças por meios pacíficos. O rudimentar sistema do século dezenove, ou ausência de sistema, era lógico ao reconhecer como legal o único método eficaz de alterar o *status quo.* A rejeição do método tradicional, tornado ilegal, e o fracasso em criar qualquer alternativa eficaz tornou o direito internacional contemporâneo um sustentáculo da ordem existente numa extensão até então desconhecida no direito internacional ou no direito nacional de qualquer país civilizado. Esta é a causa mais fundamental para o recente declínio do respeito pelo direito internacional; e os que, ao deplorarem o fenômeno, deixam de reconhecer sua origem, se expõem, não sem razão, à condenação por hipocrisia ou obtusidade.

De todas as considerações que tornam improvável a observância da regra legal da inviolabilidade dos tratados, e que apresentam uma justificativa moral plausível para a denúncia de tratados, esta última é, de longe, a mais importante. O respeito pelo direito internacional e pela inviolabilidade dos tratados não aumentará em virtude dos sermões dos que, tendo muito a ganhar com a manutenção da ordem existente, insistem mais firmemente no caráter moralmente obrigatório do direito. O respeito pelo direito e pelos tratados só será mantido na medida em que o direito reconheça mecanismos políticos eficazes através dos quais ele se possa modificar e superar. Deve haver um reconhecimento claro deste jogo de forças políticas que antecedem todo o direito. Somente quando estas forças estão em equilíbrio pode o direito cumprir sua função social, sem se tomar uma ferramenta nas mãos dos defensores do *status quo.* Atingir esse equilíbrio não é uma tarefa legal, e sim política.

Capítulo XII

A SOLUÇÃO JUDICIÁRIA DOS LITÍGIOS INTERNACIONAIS

Além de estabelecer direitos legais, o direito proporciona mecanismos para solucionar litígios sobre esses direitos. A jurisdição das cortes nacionais é compulsória. Qualquer pessoa citada deve comparecer perante a corte ou perderá sua causa à revelia e a decisão da corte é obrigatória para todos os envolvidos.

O direito internacional, embora estabeleça mecanismos para a solução de litígios, não estabelece nenhuma jurisdição compulsória. Até o fim do século dezenove, o processo judiciário aplicado aos litígios internacionais quase invariavelmente assumia a forma de um acordo *ad hoc* para submeter um litígio particular a um árbitro ou árbitros, cujo método de nomeação era fixado pelo acordo, e cujo veredicto era aceito previamente como obrigatório. Sob a Convenção da Haia, de 1899, foi estabelecida, na própria Haia, uma Corte Permanente de Arbitragem. Esta não era, contudo, uma corte, mas sim um quadro fixo do qual os estados desejosos de recorrer à arbitragem podiam selecionar os árbitros convenientes. A Corte Permanente de Justiça Internacional, estabelecida pelo Pacto da Liga das Nações, realmente era uma corte estabelecida como tal. Mas só exercia jurisdição com o consentimento das partes, fosse este consentimento expresso num acordo *ad hoc,* relacionado ao dissídio particular, ou num acordo genérico entre as partes para submeterem à Corte todos os dissídios classificados em determinada categoria. "Está bem solidificado no direito internacional", declarou a própria

Corte num de seus julgamentos, "que nenhum estado pode, sem seu consentimento, ser compelido a submeter seus litígios com outros estados à mediação, à arbitragem ou a qualquer outro meio de solução pacífica"[1]

Litígios Ajuizáveis e Não-Ajuizáveis

No direito nacional, todos os litígios são teoricamente sujeitos à decisão judicial pois se o ponto em questão não estiver coberto por nenhuma regra legal, a corte decidirá simplesmente que o queixoso não tem razão. É verdade que o queixoso pode não se satisfazer com esta decisão, e procurar obter satisfação através da ação política. Mas isto apenas significa que ele não deseja uma decisão legal, não que a lei não tenha decisão a dar, ou que a decisão não seja obrigatória. No direito internacional, nem todos os litígios estão sujeitos a decisão judicial pois nenhuma corte é competente a menos que as partes envolvidas no litígio concordem em conferir-lhe jurisdição e reconhecer sua decisão como obrigatória. Há muitos tratados em vigor nos quais as partes definem os tipos de litígios que concordam em reconhecer como ajuizáveis. Em alguns tratados anteriores a 1914, litígios de certas categorias limitadas e específicas eram reconhecidos como ajuizáveis. Noutros, a definição dos litígios ajuizáveis assumia uma forma negativa e um tanto elástica: as partes do tratado se comprometiam a submeter à arbitragem qualquer disputa entre eles que não afetasse seus "interesses vitais", "independência" ou "honra nacional". A tentativa mais próxima de uma definição de litígios ajuizáveis era contida no Artigo 13 do Pacto da Liga, e repetida no Artigo 36 da Corte Permanente, que enumerava vários tipos de litígio "declarados estarem entre os que são geralmente apropriados para submissão à arbitragem ou solução judiciária". Finalmente, diversos tratados de arbitra-

---

[1] Permanent Court of International Justice, Série 2, N.o 5, pág. 27.

mento concluídos após 1919, notadamente os negociados em Locarno, reconheciam como ajuizáveis o que era chamado de litígios entre as partes "sobre seus direitos respectivos".

As fórmulas do Pacto, do Estatuto e dos tratados de arbitramento de Locarno deram um forte impulso à idéia de que os litígios internacionais poderiam ser classificados por meio de um teste objetivo, de *ipso facto* ajuizáveis e *ipso facto* não-ajuizáveis. Qualquer classificação deste tipo está apoiado numa ilusão. As fórmulas em questão não proporcionam definição objetiva alguma sobre um litígio ajuizável. Elas apenas indicam certos tipos de litígio que as partes desses instrumentos concordam em reconhecer como sujeitas à decisão judiciária. A fórmula do Pacto e do Estatuto não é realmente uma definição, mas uma enumeração de exemplos que não pretende ser exaustiva ou (como a qualificação "geralmente" demonstra) imperiosas.[2] A fórmula de Locarno é uma tentativa de atribuir um caráter objetivo à distinção entre litígios ajuizáveis e não-ajuizáveis, identificando-a com a distinção entre conflitos de cunho legal e conflitos de interesses. Esta fórmula tem pouco valor prático. Meramente obriga as partes a reconhecerem como ajuizável qualquer litígio que concordem ser uma questão de direito. Toda parte pode evitar o arbitramento pelo simples processo de colocar o problema noutras bases que não a do direito legal. Como conseqüência, o governo britânico, se estivesse ligado a esse tipo de tratado, presumivelmente teria simplesmente se recusado a submeter à arbitragem o seu não-pagamento do acordo de débito de guerra com os Estados Unidos, nos termos de que o ponto em questão não era o direito legal de os Estados Unidos exigirem o paga-

---

[2] Litigios "sobre a interpretação de um tratado" são a primeira categoria de litígios reconhecidos pelo Pacto como "geralmente apropriados" para solução judiciária. É digno de nota o fato de que os idealizadores do Pacto, que elaboraram este artigo, não obstante rejeitaram uma proposta de inserir, no Pacto, um dispositivo para que as disputas quanto à sua própria interpretação fossem submetidas à Corte Permanente (Miller, *The Drafting of the Covenant*, II, págs. 349, 516). O comportamento em casos concretos é, por vezes, mais significativo do que o enunciado *in vacuo* de regras abstratas.

mento, e de que o litígio não se referia, portanto, aos "direitos respectivos" das partes. Como o Professor Lauterpacht demonstrou conclusivamente, não há critério objetivo acerca da "adequação" de um litígio à solução judiciária. "Não é a natureza de um litígio específico que o torna impróprio para a solução judiciária, mas sim a ausência de interesse de um estado em vê-lo resolvido por meio da aplicação do direito"[3]. A questão que se nos defronta é dupla: Por que os estados desejam submeter à solução judiciária apenas certos tipos de litígio, e por que encontram tanta dificuldade em definir, em termos claros, que tipo de litígios desejam submeter?

Deve-se procurar a resposta a esta pergunta na relação necessária do direito com a política. A solução judiciária de litígios pressupõe a existência do direito internacional e o reconhecimento deste como obrigatório; e o acordo que cria o direito e o considera obrigatório é um fato político. A aplicabilidade do procedimento judiciário depende, por conseguinte, de acordo político explícito ou implícito. Nas relações internacionais, o acordo político tende a se restringir às esferas que não afetam a segurança e a existência do estado e é primordialmente nessas esferas que a solução judiciária dos litígios é eficaz. A maioria das questões internacionais que, no passado, foram solucionadas por arbitramento ou por algum outro procedimento legal, tratavam-se ou de reclamações pecuniárias ou de disputas sobre fronteiras nacionais em regiões remotas ou habitadas de forma esparsa. A exclusão, nos tratados de arbitragem celebrados antes de 1914, de disputas que afetassem "interesses vitais", "independência" ou "honra nacional" significava precisamente a exclusão das matérias sobre as quais o acordo político não po-

[3] Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, págs.369 e outras. É uma pena que o Professor Lauterpacht, tendo conduzido brilhantemente sua análise até o ponto de reconhecer a ausência de interesse dos Estados como fator limitador da solução judiciária das desavenças internacionais, não tenha parado aí. De forma verdadeiramente utópica, classificou essa "ausência de interesse" como perversa e não merecedora da atenção de um jurista internacional.

deria ser atingido. Nas situações em que o desacordo político ameaçasse, a arbitragem era reconhecida como impraticável. Veremos em breve que o que é virtualmente a mesma reserva foi mantido nos subseqüentes acordos para arbitragem ou solução judiciária, sob a forma da exclusão, desses acordos, de questões que pusessem em perigo a inviolabilidade dos tratados ou dos direitos legais existentes.

A mesma consideração explica por que nenhuma definição de litígios reconhecidos como ajuizáveis pode ser universal ou permanentemente válida pois o acordo político é um fator que varia no espaço e no tempo[4]. Antes de 1917, havia um entendimento político geral, no mundo inteiro, de que os direitos de propriedade dos indivíduos era válido, e que um estrangeiro cuja propriedade fosse, por qualquer razão, confiscada pelo governo do país em que se situasse poderia pedir compensação à luz do direito internacional. Enquanto existisse este entendimento, as questões baseadas nele poderiam ser resolvidas por arbitragem, com o estabelecimento do regime soviético na Rússia, este entendimento deixou de se aplicar àquele país e quando o governo soviético fez seu primeiro aparecimento internacional importante, na Conferência de Gênova em 1922, cuidadosamente rejeitou, com antecedência, a idéia de as queixas contra si devessem ser submetidas à arbitragem. "No julgamento de questões desse tipo", dizia o *memorandum* apresentado à Conferência, "as discórdias específicas inevitavelmente terminarão por opor duas formas de propriedade... Em tais circunstâncias, não pode haver um superárbitro imparcial". E quando, na subseqüente Conferência da Haia, o delegado britânico pateticamente argüiu "se seria impossível encontrar um único juiz imparcial no mundo inteiro", Litvinov firmemente replicou que "era necessário reconhecer o fato de que não havia um mundo, mas dois, um mun-

[4] O governo britânico, em *seu memorandum* de 1928 sobre arbitramento (*League of Nations: Official Journal*, págs. 694-704), criticou os tratados gerais de arbitramento nos termos de que, no caso de cada país, "as obrigações que possa desejar aceitar para com determinado estado, pode não desejar aceitar para com outro".

do soviético e um não-soviético"[5]. "Imparcialidade" é um conceito sem sentido onde não haja um termo em comum entre duas visões opostas. O procedimento judiciário não pode operar sem postulados políticos aceitos.

O argumento do delegado britânico citado, de que o obstáculo à arbitragem internacional era a dificuldade de encontrar juizes imparciais, havia sido ouvido em ocasiões anteriores. "O grande obstáculo à extensão da arbitragem", declarou o delegado americano na Conferência da Haia de 1907, "não é a falta de desejo das nações civilizadas de submeterem seus litígios à decisão de um tribunal arbitral; é mais a apreensão de que o tribunal selecionado não seja imparcial". Cita-se algo semelhante dito por Lord Salisbury[6]. Esta opinião se apóia num equívoco. O potencial viés pessoal do juiz internacional não é o obstáculo real. O preconceito popular contra a submissão de assuntos de importância nacional ao veredicto de um "estrangeiro" se baseia, primordialmente, não na crença de que o juiz estrangeiro seria parcial, mas no fato de que existem certos fundamentos de caráter político que não estamos preparados para ver questionados por qualquer autoridade estrangeira, seja judiciária ou política. A abolição da propriedade privada para Rússia Soviética, o direito de bloqueio para Grã-Bretanha, a Doutrina Monroe para os Estados Unidos são exemplos familiares de tais fundamentos políticos. Esses fundamentos não precisam, contudo, ser questões importantes. Palmerston tratou o episódio do "Don Pacifico" em 1850, e Mussolini o assassinato de um general italiano na Grécia em 1923, como questões políticas que eles não estavam dispostos a submeter à soluções judiciárias[7].

---

[5] Citado em Taracouzio, *The Soviet Union and International Law*, pág. 296.

[6] *Proceedings of The Hague Peace Conference* (trad. ingl.: Carnegie Endowrnent), Conference of 1907, ii, pág. 316.

[7] Numa ocasião posterior, o professor Gilbert Murray, representando a África do Sul na Assembléia da Liga das Nações, lamentou que uma questão judicial (isto é, a compensação para a Itália) haja sido trazida perante um organismo político e decidida em termos políticos (*League of Nations: Fourth Assembly*, págs. 139 e seguintes) - um excelente exemplo da falácia, tão brilhantemente exposta pelo Professor Lauterpacht, de que certas questões são *ipso facto* judiciárias.

Mas existe um outro sentido, mais geral, pelo qual a ausência de pressupostos políticos comuns impede o desenvolvimento do procedimento judiciário na comunidade internacional. O direito nacional, embora muito mais total e minuciosamente desenvolvido do que o direito internacional, jamais é totalmente auto-suficiente. A aplicação do direito ao caso concreto é sempre sujeita ao elemento da discrição do juiz, uma vez que o legislador dificilmente poderia prever todas as circunstâncias relevantes de cada caso. "Há muitas situações", escreve o decano Pound, "em que o destino da ação judicial é deixado totalmente ao sentido individual do juiz acerca do que seja correto"[8]. Provavelmente teria sido mais justo dizer que o bom juiz se guiará, em tais casos, não tanto pelo seu próprio "sentido do que seja correto", mas pelo sentido geralmente aceito pela comunidade de que é servidor. Mas que algum "sentido do que seja correto", seja individual ou geral, é um ingrediente necessário de muitas decisões judiciais, poucos tentarão negar. A importância dos pressupostos políticos que inspiram a Suprema Corte dos Estados Unidos na interpretação da Constituição, e a maneira pela qual, no curso da história americana, estes pressupostos mudaram em resposta às condições sociais cambiantes, são bem conhecidas[9]. O problema, em última análise, é o fundamento da relação entre os direitos do indivíduo e as necessidades da comunidade. Toda comunidade nacional necessariamente encontra uma solução funcional para o problema. A comunidade internacional, no entanto, ainda não o fez. A controvérsia acerca da liberdade dos mares mostra que a Grã-Bretanha não estaria desejosa de se arriscar a qualquer interpretação de seus direitos marítimos por uma corte internacional à

[8] Roscoe Pound, *Law and Morals* (2.a ed.), pág. 62.

[9] O professor Laski ressaltava, há muitos anos, que "o estrangeiro nos Estados Unidos só pode observar com a maior surpresa o quão habilmente são disputadas possíveis nomeações para um lugar vago na Corte Suprema" (Introdução à tradução inglesa de Duguit, *Law in the Modern State*, xxiii). A surpresa diminuiu desde que o caráter político da Corte passou a ser mais bem compreendido.

luz das supostas necessidades da comunidade internacional como um todo e há questões importantes sobre as quais cada grande potência oporia reservas semelhantes. A ausência de uma visão aceita do bem geral da comunidade como um todo, sobrepondo-se ao bem particular de qualquer membro individual dela, que já vimos ser o problema crucial da moral internacional, também se coloca no caminho do desenvolvimento da solução judiciária em sua aplicação aos litígios internacionais.

Encontramos, por conseguinte, no problema do ajuizamento dos litígios internacionais um outro exemplo do fato de que o direito é uma função da sociedade política, é dependente, para seu desenvolvimento, do desenvolvimento daquela sociedade, e é condicionado pelos pressupostos políticos que aquela sociedade compartilha em comum. Segue-se que o fortalecimento do direito internacional, e a extensão do número e do caráter dos litígios internacionais reconhecidos como apropriados à solução judiciária, é um problema político, e não legal. Não há nenhum princípio do direito que permita a alguém decidir que uma questão determinada é apropriada para o tratamento por métodos legais. A decisão é política e seu caráter deve ser determinado pelo desenvolvimento político da comunidade internacional ou das relações políticas entre os países envolvidos. Do mesmo modo, não há nenhum princípio do direito que permita a alguém decidir se uma regra de direito, ou uma instituição jurídica valiosa para a comunidade nacional, deva ser introduzida, por analogia, no direito internacional. O único critério válido é saber se o presente estágio de evolução política da comunidade internacional justifica a introdução da regra ou instituição em questão. Nas relações internacionais modernas, o mecanismo de solução judiciária se desenvolveu muito antes do estabelecimento da ordem política na qual possa funcionar eficazmente. Podem-se realizar progressos para a extensão da solução judiciária dos litígios internacionais, não através do aperfeiçoamento de um mecanismo já bastante perfeito, mas sim pelo desenvolvimento

da cooperação política. O fato de que os membros da British Commonwealth tenham, até aqui, se recusado a estabelecer qualquer tipo de procedimento permanente e obrigatório para a solução judiciária de litígios entre si serve como um alerta para os que se dispõem a atribuir importância indevida ao aperfeiçoamento do mecanismo judiciário nas relações internacionais. É um paradoxo curioso o fato de que, ao assinar a Cláusula Opcional do estatuto da Corte Permanente, e ao excluir sua operação dos litígios entre os membros da British Commonwealth, a Grã-Bretanha e as Colônias se obrigaram, neste aspecto, muito mais para com países estrangeiros do que entre si.

Projetos de "Arbitramento Geral"

Muitos pensadores do período do entre-guerras foram, contudo, muito além de meros planos para a extensão modesta e gradual do alcance do procedimento judiciário nas relações internacionais. Tornou-se uma ambição amplamente acalentada o estabelecimento, por uma simples penada, da solução compulsório de todos os litígios internacionais através da arbitragem. Esquemas para o arbitramento obrigatório foram discutidos em muitas ocasiões antes de 1914, mas não conseguiram ser aceitos. O Pacto da Liga das Nações, embora proporcionando o estabelecimento da Corte Permanente e encorajando a submissão de litígios apropriados à arbitragem ou à solução judiciária, pouco alento trouxe aos defensores do arbitramento obrigatório. Em todos os litígios, deixou a escolha do procedimento à discrição dos estados envolvidos e o procedimento político do "inquérito pelo Conselho" sempre permaneceu aberto. Foi precisamente este aspecto político do Pacto que se tornou alvo de ataques da escola utópica. Cresceu o sentimento de que a forma para se estabelecer um "império do direito" internacional, e evitar guerras futuras, era a submissão, pelos estados, de todas as disputas internacionais de qualquer tipo a um tribunal internacional de ar-

bitragem, que teria o poder de decidir à sua discrição em termos de direito estrito, de eqüidade ou de bom senso. Essa era a vaga concepção contida no popular lema "arbitragem para tudo"[10]. Esta exigência de "arbitramento geral" teria sido satisfeita pelo Protocolo de Genebra e pelo Ato Geral. Acreditava-se que, se o governo britânico não houvesse rejeitado o Protocolo, ou se o Ato Geral tivesse sido aceito sem reservas pela principais potências, existiria um procedimento satisfatório para o arbitramento compulsório de todos os litígios internacionais, e uma importante causa das guerras estaria removida.

Mas aqui chegamos a uma extraordinária confusão, ou série de confusões, de pensamento que, por todo este período, cercou e obscureceu o problema da solução pacífica de litígios internacionais. Quando o Pacto da Liga, por uma emenda inserida após o estabelecimento da Corte Permanente de Justiça Internacional, colocou a "solução judiciária" ao lado da "arbitragem", "arbitragem" significava o veredicto de um juiz ou tribunal escolhido *ad hoc*, e "solução judiciária" o veredicto de uma corte regularmente constituída e não há razão para supor que se pretendia qualquer outra distinção entre elas. Mas a distorcida tentativa de descobrir uma distinção objetiva entre litígios ajuizáveis e não-ajuizáveis levou a uma distinção igualmente falaciosa entre "solução judiciária", significando a solução de litígios "ajuizáveis" segundo a letra da lei, e "arbitragem", significando a solução de litígios "não-ajuizáveis", que não eram cobertos pela letra da lei, em termos de eqüidade. Esta concepção deixou seus traços no Protocolo de Genebra. De acordo com o relatório da Assembléia sobre este instrumento, "os árbitros não precisam ser necessariamente juristas", e se obtiverem um parecer da Corte Permanente sobre qualquer ponto de direito, este parecer "não os obriga legalmente"[11]. Mas a distinção entre "solução judiciária" e "arbitragem" foi totalmente desenvolvida, pri-

[10] "All-in arbitration", no original. (Nota do Tradutor).
[11] *League of Nations: Fifth Assembly, First Committee*, pág. 486.

meiramente, no Ato Geral. Sob este instrumento, "as questões em que as partes estejam em conflito acerca de seus direitos respectivos" deveriam ser submetidas à Corte Permanente para "solução judiciária". Qualquer outro tipo de litígio internacional deveria ser submetido a "arbitragem" de um tribunal arbitral. Na ausência de qualquer estipulação das partes em contrário, o tribunal, ao pronunciar seu veredicto, aplicaria os mesmos dispositivos legais aplicáveis pela Corte Permanente. Mas, "na medida em que não haja tal regra aplicável ao litígio, o tribunal decidirá *ex aequo et bono*". Esta referência aos dispositivos legais parece incompreensível. Se o litígio residisse em direitos legais, não seria submetido ao tribunal arbitral, mas à Corte Permanente. Se não se tratasse de direitos legais, o litígio não poderia ser resolvido pela aplicação de dispositivos legais. A concepção de que haja uma classe de litígios internacionais que surgem, por assim dizer, do vácuo, e que não são afetados por nenhum direito legal ou dispositivo do direito internacional existentes, é puro mito.

Uma confusão mais séria está, contudo, oculta. Existe uma distinção perfeitamente válida, familiar tanto às questões nacionais quanto às internacionais, entre litígios "legais", surgidos de demandas baseadas em direitos legais existentes, e litígios "políticos", surgidos de demandas para a alteração dos direitos legais existentes. A diferença reside, entretanto, não na natureza da disputa, mas na questão de saber se o queixoso busca sua reparação por meio do procedimento legal ou do político. Nos estados, as demandas do primeiro tipo são resolvidas pelos tribunais, as do último tipo, pela ação política. O indivíduo que não tem sua queixa reparada por um tribunal pode buscar reparação por meio da legislação. Internacionalmente, no entanto, a distinção é menos clara. Nenhuma corte internacional é reconhecida como competente para solucionar todas as disputas "legais", e não há mecanismo reconhecido para solucionar todos os litígios "políticos". Nestas circunstâncias, os estados que

demandam contra outros estados não são obrigados a deixar claro, e nem sempre deixam, se a demanda se baseia em direitos legais ou se significa uma demanda para alterar esses direitos. Mas a distinção, embora por vezes obscurecida na prática, é bastante real. Nacional e internacionalmente, os litígios "políticos"' são, em termos gerais, mais sérios e perigosos do que os "legais". Revoluções e guerras surgem menos de disputas sobre direitos legais existentes do que do desejo de alterar esses direitos. O político sábio e o estudante de política sábio devotarão grande dose de atenção aos litígios políticos.

Quando, portanto, afirmou-se oficialmente que o Protocolo de Genebra constituía "um sistema para a solução pacífica de todos os litígios que poderiam surgir"[12], ou que o Ato Geral estabeleceu "um meio completo de solucionar todos os litígios de qualquer caráter"[13], poder-se-ia ter tirado a conclusão, como muitas pessoas o fizeram, de que se havia estabelecido a solução por arbitramento dos litígios políticos, isto é, de litígios surgidos de demandas para alterar os direitos legais existentes. Um exame mais acurado, contudo, não justifica esta conclusão. Numa passagem discreta do relatório da Assembléia sobre o Protocolo, era explicado que o procedimento não se aplicava aos "litígios que objetivassem a revisão de tratados e atos internacionais vigentes, ou que procurassem comprometer a integridade territorial existente dos estados signatários". De fato, aduzia o relator, "a impossibilidade de aplicar a arbitragem compulsória a tais casos era tão óbvia que seria bastante supérfluo torná-la tema de um dispositivo especial"[14]. O Ato Geral é menos ingênuo. Pretende estabelecer a arbitragem compulsória para litígios que não tratem dos "direitos respectivos" das partes. Pretende autorizar o tribunal arbitral a decidir tais litígios *ex aequo et bono.* Mas a autorização se aplica apenas "na medida em que não exis-

---

[12] *League of Nations: Fifth Assembly*, pág. 497.
[13] *Memorandum on the General Act*, Cmd. 3803, pág. 4.
[14] *League of Nations: Fifth Assembly*, pág. 194.

ta nenhum dispositivo (legal) aplicável ao litígio" e esta qualificação tem o mesmo efeito da reserva no relatório do Protocolo de Genebra. A essência de um litígio político é o requerimento de que o dispositivo legal relevante, embora admissivelmente aplicável, não deva ser aplicado. Quando surge um litígio a partir da reclamação de um estado de que suas fronteiras existentes, ou de que as restrições à sua soberania por um tratado em vigor, ou de que suas obrigações sob um acordo financeiro, são inaceitáveis, é inútil submetê- lo a um tribunal arbitral cujo primeiro dever seja o de aplicar "o dispositivo legal aplicável ao litígio". O direito legal existe e é inconteste. O litígio surge de uma demanda para alterá-lo. Os litígios políticos não podem ser solucionados dentro da estrutura do direito, por tribunais que apliquem regras de direito. O Protocolo de Genebra e o Ato Geral, embora pretendessem estabelecer a solução pacífica de todos os litígios internacionais, de fato deixou intocadas as categorias mais importantes e perigosas dos litígios internacionais.

Nenhum esquema de "arbitramento geral" mais abrangente do que o do Protocolo de Genebra e do Ato Geral foi oficialmente proposto ou considerado. Alguns governos estavam prontos a aceitar o arbitramento para alguns litígios que não ameaçassem a ordem política existente, uma limitação pouco menos restritiva do que os interesses vitais, a independência e a honra nacional dos antigos tratados de arbitramento. Nenhum governo, contudo, estava desejoso de dotar uma corte internacional do poder de modificar seus direitos legais. Alguns teóricos, no entanto, estavam mais prontos do que os estadistas práticos para deixarem de lado essa dificuldade e dotarem um chamado tribunal arbitral da tarefa de não apenas aplicar as regras existentes, mas de criar novas. Uma organização britânica, denominada New Commonwealth Society, desenvolveu um plano elaborado para um tribunal arbitral que "solucionaria, baseado na eqüidade e na consciência, litígios políticos, inclusive os que dissessem respeito à revisão de tratados", assim estabelecendo "um método

indireto de legislação nas questões entre as nações" por um tribunal de eqüidade"[15]. Tal plano pareceria ser o corolário necessário da crença do Professor Lauterpacht de que "os conflitos de interesses internacionais são devidos... às imperfeições da organização legal internacional"[16]. Os conflitos de interesses internacionais serão, no futuro, resolvidos por um tribunal que se tomará o supremo órgão do governo mundial, exercendo não apenas a função judiciária de interpretar os direitos dos Estados, mas também a função legislativa de alterá-los. Então será realizado o sonho de um outro grande jurista internacional, de "uma comunidade legal internacional cujo centro de gravidade resida na administração da justiça internacional"[17].

Essas teorias têm um mérito importante. Reconhecem a falácia, implícita no Protocolo de Genebra e no Ato Geral, de que uma ordem legal internacional, baseada no reconhecimento, interpretação e execução dos direitos existentes, seja uma medida adequada para a solução pacífica dos litígios internacionais. Mas ao evitarem esta falácia, caem numa outra ainda mais grave. Percebendo que deveriam criar um modo de modificar os direitos existentes, forçaram esta função essencialmente política num modelo legal, e atribuíram seu exercício a um tribunal. Não dispostas a reconhecer a base política de todo sistema legal, dissolvem a política no direito. Nesta zona cinzenta quase judiciária, o juiz se torna legislador, as questões políticas são resolvidas por um tribunal imparcial, em termos de eqüidade e bom senso, e a distinção entre direito e política desaparece.

A extrema dificuldade do problema internacional é, sem dúvida, responsável pela prescrição de um remédio tão heróico. Mas o fato de que o problema seja difícil pouco justifica que possamos propor uma solução que ninguém encara como factível ou desejável em nossas comunidades nacionais muito mais or-

---

[15] Lord Davies, *Force*, págs. 73, 81.
[16] Lauterpacht, *The Function of Law in the international Community*, pág. 250.
[17] Kelsen, *The Legal, Process and International Order*, pág. 250.

ganizadas. A arbitragem obrigatória dos litígios internacionais de todos os tipos é, segundo o Professor Lauterpacht, uma "condição *sine qua non* para o mecanismo normal da manutenção da paz"[18]. Todavia, a arbitragem obrigatória de demandas não baseadas em direitos legais é raramente aplicada nos estados civilizados, e menos ainda nos que gozam de um longo período de paz interna. Não nos ocorre atribuir os "conflitos de interesses", em nossa política interna, às imperfeições de nossa organização legal, ou submeter a um tribunal nacional arbitral, para decisões imparciais em termos de eqüidade e bom senso, disputas sobre a necessidade de alistamento militar, a abolição da prova de rendimentos, o *status* legal dos sindicatos, ou a nacionalização das minas. A dificuldade não reside no fato de não podermos encontrar um grupo de pessoas imparciais, profundamente imbuídas dos princípios de eqüidade e bom senso, mas no de que imparcialidade, eqüidade e bom senso não são as qualidades primordiais, ou, pelo menos, não são as únicas, requeridas numa decisão sobre tais assuntos. Esses assuntos são políticos, e são solucionados pelo processo que permite a ação do poder, seja sob a forma de votação majoritária, como nas democracias, seja pela vontade de um ditador ou partido, como nos estados totalitários. Nem nas democracias nem nos estados totalitários tais questões são decididas por um tribunal "imparcial".

A Inaplicabilidade do Procedimento Judicial aos Litígios Políticos

Por que, então, é necessário, não apenas na teoria (pelo bem do pensamento correto), mas também na prática (pelo bem do bom governo), preservar a distinção entre o legal e o político, entre questões que desejamos solucionar através do procedimento judiciário em termos dos direitos legais existentes, e questões que

---

[18] Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, pág. 438.

só podem ser resolvidas pelo processo político, porque se tratam de demandas pela modificação dos direitos legais existentes?

A primeira resposta é a de que o procedimento judiciário difere fundamentalmente do político ao excluir o fator poder. Quando um litígio é submetido a uma corte, o pressuposto é o de que qualquer diferença de poder entre as partes seja irrelevante. A lei não reconhece outra desigualdade que não a de situações jurídicas. Na política, prevalece o pressuposto contrário. Aqui o poder é um fator essencial em qualquer disputa. A solução de um conflito de interesses entre agricultores e industriais britânicos dependerá, pelo menos em parte, de suas respectivas forças de voto e nos grupos de pressão de que possam dispor junto ao governo. A solução de um conflito de interesses entre Estados Unidos e Nicarágua dependerá, em grande parte (pois a razão entre o poder e os demais fatores é maior na política internacional do que na nacional), da força relativa dos dois países. Os conflitos de interesses só podem ser tratados por um órgão que leve em conta o fator poder. Nada se consegue, e a verdadeira função do direito é aviltada e desacreditada, se esta função política for atribuída a um tribunal cuja constituição e processo se assemelhem deliberadamente a uma corte de justiça. Como Bernard Shaw observou, as funções de juiz e legislador são "mutuamente excludentes": o primeiro deve ignorar todo o interesse, o último deve levar em consideração todos os interesses[19].

A segunda resposta é igualmente fundamental. Vimos que mesmo o procedimento estritamente judicial de uma corte por vezes traz consigo pressupostos políticos, uma vez que a aplicação da lei ao caso concreto está sempre sujeita a envolver um elemento de discrição judicial, e esta discrição, se não for puramente caprichosa, deverá retirar inspiração desses pressupostos. Se um tribunal for chamado a decidir não em termos de di-

[19] G. B. Shaw, *John Bull's Other Island*, Prefácio.

reito legal mas no sentido de deixar de lado os direitos legais em favor da eqüidade e do bom senso, a necessidade de pressupostos políticos claramente definidos se torna mais do que óbvia. Em tais casos, a discrição judicial, ao invés de se limitar a pontos deixados ambíguos pelo direito, tem alcance infinito e as decisões do tribunal, se não forem meras expressões da opinião individual, devem-se basear em preceitos bem estabelecidos, compartilhados pela comunidade como um todo ou pelos que falam em seu nome. A existência de tais preceitos, nas comunidades nacionais, por vezes torna possível o uso do arbitramento mesmo em questões políticas; e a mesma possibilidade não é de todo excluída na esfera internacional. Mas, em termos gerais, é um obstáculo fundamental ao arbitramento internacional *ex aequo et bono* o fato de que preceitos comuns, de longo alcance, raramente existam na comunidade internacional. Submeter a um tribunal internacional, para decisão não em termos de direito, mas de eqüidade e bom senso, litígios concernentes aos interesses britânicos no Egito, ou aos interesses dos Estados Unidos na zona do Canal do Panamá, ou ao futuro de Danzig, ou às fronteiras da Bulgária, teria sido impraticável, não apenas porque a solução desses problemas envolve questões de poder, mas também porque não há acordo político, mesmo do tipo mais vago, sobre o que significam eqüidade e bom senso relacionados a tais problemas. Nas raras ocasiões em que as partes deram poderes a tribunais internacionais para decidirem em termos que não os do direito estrito, os tribunais demonstraram a maior relutância em utilizar a discrição a eles dada; não, corno supõe o Professor Lauterpacht, porque "o direito é mais justo do que os frouxos conceitos de justiça e eqüidade"[20], mas porque nenhum tribunal responsável se sente inclinado a se comprometer, em qualquer assunto importante, com um pronunciamento peremptório acerca do que seja "eqüitativo" ou "justo" nas relações internacionais. Um tribunal internacional, uma vez havendo deixado o terreno

[20] Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, pág. 252.

comparativamente sólido do direito internacional e dos direitos legais, não pode encontrar nenhum ponto de apoio em nenhum conceito pacífico acerca de eqüidade, ou bom senso, ou de bem da comunidade. Permanece, nas palavras do Professor Zimmern, "uma plêiade de perucas e togas vociferando no vazio"[21].

A dificuldade, contudo, permanece. As questões políticas, nacional e internacionalmente, são muito mais ameaçadoras do que as questões de direitos legais. A periódica, ou melhor, a constante revisão dos direitos existentes é uma das primeiras necessidades de uma sociedade organizada e provocar revisões, na sociedade internacional, por outros meios que não a guerra é o problema mais vital da política internacional contemporânea. O primeiro passo foi nos livrarmos do beco sem saída do arbitramento e do procedimento judiciário, onde não se pode encontrar nenhuma solução para o problema. Após este passo, estamos livres para abordá-lo por outras e, provavelmente, mais promissoras, avenidas.

[21] Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law*, pág. 125. As palavras foram usadas para descrever a corte arbitral internacional de Taft. Elas poder-se-iam aplicar, mais adequadamente, ao tribunal de eqüidade defendido pela New Commonwealth Society.

Capítulo XIII

MUDANÇA PACÍFICA

O reconhecimento da necessidade de mudança política tem sido um lugar- comum entre os pensadores de todos os períodos e de todos os matizes de opinião. "Um estado sem os meios de promover alguma mudança", disse Burke numa frase famosa, "está sem os meios de promover sua própria conservação"[1]. Em 1853, Marx escreveu causticamente sobre a questão do Oriente:

"A impotência... se exprime numa única proposta: a manutenção do *status quo.* Esta convicção geral de que um estado de coisas resultante do acaso e das circunstâncias deve ser obstinadamente mantido, é uma prova de falência, uma confissão das principais potências de sua completa incapacidade para levar avante a causa do progresso e da civilização"[2].

O professor Gilbert Murray colocou o mesmo ponto de forma diferente:

"A guerra não surge sempre por mera iniqüidade ou loucura. Por vezes surge do próprio crescimento e desenvolvimento. A humanidade não pode permanecer estática"[3].

Parece derivar dessa visão que a tentativa de estabelecer uma distinção moral entre guerras de "agressão" e guerras "defensivas" é errônea. Se uma mudança é necessária e desejável, o uso ou a ameaça do uso da força para manter o *status quo* pode ser moralmente mais condenável do que o uso ou a ameaça de

[1] Burke, *Reflexions on the Revolution in France*, pág. 19.
[2] Marx e Engels, *Works* (ed. russa), IX, pág. 372.
[3] G. Murray, *The League of Nations and the Democratic Idea*, pág. 16.

uso da força para alterá-lo. Poucas pessoas, hoje, crêem que a ação dos colonos americanos que atacaram o *status quo* pela força em 1776, ou dos irlandeses que atacaram o *status quo* pela força entre 1916 e 1920, eram necessariamente menos morais do que as dos britânicos que o defenderam pela força. O critério moral não deve ser o do caráter "agressivo" ou " defensivo" da guerra, mas a natureza da mudança a que visa e à qual se resiste. "Sem rebelião, a humanidade se estagnaria e a injustiça seria irremediável"[4]. Poucos autores sérios sustentam ser sempre e incondicionalmente errado começar uma revolução e é igualmente difícil de crer que seja sempre e incondicionalmente errado começar uma guerra. Todos concordarão, contudo, que guerra e revolução são, por si mesmas, indesejáveis. O problema da "mudança pacifica" é, em política nacional, o de como efetuar as alterações necessárias e desejáveis sem revolução e, em política internacional, o de como efetuar tais alterações sem guerra.

Toda demanda efetiva por mudança, como qualquer outra força política efetiva, compõe-se de poder e moral; e o objetivo da mudança pacífica não pode ser expresso em termos de poder puro nem de moral pura. É bastante estéril, exceto como exercício acadêmico, discutir se o propósito de toda mudança deva ser o estabelecimento da "justiça", pelo desagravo das queixas "justas"; ou a manutenção da "paz", pela satisfação das forças que, caso contrário, se tornariam fortes o suficiente para desencadear uma revolução ou uma guerra. Mas é perigoso supor que os dois objetivos são idênticos, e que não se requer o sacrifício de nenhum deles. Qualquer solução do problema da mudança política, seja nacional ou internacional, deve se basear num meio-termo entre moral e poder.

O Papel do Poder na Mudança Política

O papel necessário do poder na mudança política será ignorado pelos observadores mais superficiais. Poucas campanhas

[4] B. Russell, *Power*, pág. 263.

"revisionistas" na história se basearam mais firmemente em considerações morais do que a dos "dreyfusards" na França. Porém o protesto contra condenação de Dreyfus jamais teria sido eficaz se não fosse encampado por poderosas organizações políticas, e usado, por elas, como arma contra oponentes políticos. As queixas de Albânia e Nicarágua, qualquer que seja a base moral, jamais serão eficazes a menos que sejam endossadas, por razões de interesse, por alguma ou algumas das grandes potências. É justo atribuir o crescimento da legislação social, nos últimos cem anos, à crescente conscientização das demandas da classe trabalhadora. Porém esses resultados jamais teriam sido atingidos sem o uso constante, ou a ameaça do uso, da força na forma de greves e revoluções. "É verdade", observa John Strachey, "que os governos sempre nos afirmam que jamais cederão à força. Toda a história nos afirma que eles jamais cederão a outra coisa qualquer"[5]. "Secessão pacífica!" exclamava Daniel Webster em 1849. "Senhor, seus olhos e os meus não foram destinados para ver tal milagre."[6] "A recuperação dos territórios perdidos", escreveu Hitler numa passagem famosa de *Mein Kampf*, "não se consegue por meio de invocações solenes ao Senhor Deus, ou de esperanças piedosas numa Liga das Nações, mas sim através da força armada"[7]. Hitler poderia mesmo ter apelado para a respeitável autoridade de Gladstone que, na época em que o liberalismo ainda era uma força política, observou que "este país jamais obteria suas liberdades se, numa crise política, só se rememorasse ao povo o ódio à violência, o amor à ordem e o exercício da paciência"[8]. Diz-se que nenhuma classe dominante jamais abdica do que possui. O Artigo 19 do Pacto da Liga das Nações permanece um monumento solitário à patética falácia de que as queixas internacionais serão reconhecidas como justas, e voluntariamente sanadas pela força do "parecer" una-

[5] J. Strachey, *The Menace of Fascism*, pág. 228.
[6] Citado em J. Truslow Adams, *The Epic of America*, pág. 239.
[7] Hitler, *Mein Kampf*, pág. 708.
[8] Citado em E. Pethick-Lawrence, *My Part in a Changing World*, pág. 269.

nimemente proferido por um corpo representativo da opinião pública mundial.

Enquanto o problema de fundo da mudança política (o meio termo entre poder e moral) é idêntico na política nacional e internacional, a questão do processo é, contudo, complicada pelo caráter anárquico[8-a] da comunidade internacional. As analogias retiradas dos processos de mudança na esfera nacional só podem ser aplicadas no campo internacional com cautela. Vimos que não se podem invocar os procedimentos judiciários, nacional ou internacionalmente, para a solução dos principais problemas políticos. Mas a analogia de legislação parece, à primeira vista, mais frutífera. O processo legislativo, ao contrário do processo judicial, reconhece o papel do poder, que é inerente a toda mudança política (pois a autoridade legislativa é o poder supremo do Estado, impondo sua vontade à comunidade inteira) e a legislação, que um autor alemão chamou de "revolução legal"[9], é a forma mais óbvia e regular de provocar a mudança política dentro do estado. "O que é a mudança pacífica, como uma eficaz instituição do direito internacional ou da sociedade internacional?", pergunta o Professor Lauterpacht, e ele mesmo responde: "É a aceitação, pelos Estados, do dever legal de concordarem com as mudanças no direito, decretadas por um órgão internacional competente"[10].

Já foi ressaltado que o direito internacional repousa no costume, e que não há, no presente momento, algo como legislação internacional ou um legislativo internacional. Os termos do Artigo 19 do Pacto demonstram o quão longe estavam, em 1919, os principais estados da "aceitação do dever legal de concordarem com as mudanças no direito, decretadas por um órgão internacional competente". Nem poderia ser de outra forma. O raciocínio mostrará que o processo legislativo, assim como o

---

[8-a] No original "*unorganised*" (nota do editor)
[9] Berber, *Sicherheit und Gerechtigkeit*, pág. 9.
[10] *Peaceful Change*, ed. C. A. W. Manning, pág. 141.

judiciário, pressupõe a existência de uma ordem política. É apenas através da combinação de consentimento e coerção, que sustenta toda sociedade política, que podemos chegar ao estabelecimento de um órgão supremo, seja parlamento, conselho de estado ou autocrata individual, cuja ordem cria o direito obrigatório para todos os membros da comunidade. Essas condições não são satisfeitas na comunidade internacional. A Assembléia da Liga das Nações, cujas decisões requeriam unanimidade, era uma conferência dotada do poder de concluir acordos internacionais, não um poder legislativo que aprovasse uma legislação internacional pois, como Eden observou, sem cerimônia, numa de suas sessões, "seria claramente impraticável... dar à Assembléia o poder de impor mudanças contra a vontade das partes envolvidas"[11]. A dificuldade não reside na falta de mecanismo para a legislação internacional, mas na ausência de uma ordem política internacional, suficientemente bem integrada, para tornar possível o estabelecimento de uma autoridade legislativa, cujos decretos sejam reconhecidos como obrigatórios para os estados sem seu consentimento específico. Se aceitarmos a identificação do Professor Lauterpacht, de mudança pacífica com legislação internacional, só poderemos concluir que, em suas palavras, "um sistema internacional de mudança pacífica... corre o risco de ser irreal, a menos que seja parte e parcela de uma organização política completa da humanidade"[12]. A condição para a legislação internacional é o superestado mundial.

Precisamos, contudo, nos acomodar à conclusão desencorajadora de que qualquer sistema internacional de mudança pacífica deve aguardar o advento do superestado? A analogia da legislação pode demonstrar ser não apenas desencorajadora, mas também enganosa. A crença corrente, quase universal, na excelência da legislação, como instrumento reformador dentro do estado, é principalmente um desenvolvimento dos últimos cin-

[11] *League of Nations: Seventeenth Assembly*, pág. 46.
[12] *Peaceful Change*, ed. C. A. W. Manning, pág. 164.

qüenta anos. Até o final do século dezenove, muitas pessoas inteligentes continuavam a encarar o estado como um mal necessário, e a legislação como um lamentável instrumento para ser usado somente em caso de necessidade comprovada.[13] No seio da comunidade nacional, a distinção familiar ao pensamento do século dezenove entre "sociedade" e "estado" perdeu muito de seu significado devido ao desenvolvimento das funções sociais do estado moderno. Na esfera internacional, entretanto, estamos na presença de uma "sociedade" que não possui um "estado" correspondente e, por conseguinte, vamos encontrar alguma ajuda na concepção, que dificilmente pareceria paradoxal a qualquer época, exceto a nossa, de mudanças na estrutura social sendo efetuadas pacificamente, sem legislação ou qualquer outra forma clara de intervenção estatal. Mesmo hoje, é fácil exagerar o papel da legislação e pode ainda ser verdade dizer (como certamente teria sido cem anos atrás) que as alterações mais importantes na estrutura da sociedade, e no equilíbrio de forças dentro dela, foram realizadas sem ação legislativa. Pode ser desnecessariamente pessimista tirar a conclusão de que a ausência de um poder legislativo internacional aborta qualquer processo internacional de mudança pacífica.

Se, portanto, procuramos a mais próxima analogia, na comunidade nacional, com as relações turbulentas que tornam crítico o problema da mudança na sociedade internacional, podemos encontrá-la nas relações das entidades-grupais, dentro do estado, cujos conflitos não foram no passado, e em larga medida não são, solucionados por nenhum processo legislativo. Dessas entidades-grupais, de longe as mais importantes, e de longe as mais instrutivas para o nosso objetivo, são as que representam o capital e o trabalho, respectivamente. Aqui temos o mesmo constante conflito entre "os que têm" e "os que não têm", entre os

[13] A observação do Professor Lauterpacht, de que "o círculo de interesses diretamente regulados pelo direito se expande com o desenvolvimento da civilização" (*The Function of Law in the International Community*, pág. 392), é uma banalidade hoje em dia, mas teria sido paradoxo para os pensadores do século dezenove.

"satisfeitos" e os "insatisfeitos"; a mesma relutância, de uma parte ou de ambas, em aceitar o principio do "arbitramento geral" para a solução de seus litígios; o mesmo reconhecimento da inaplicabilidade ou inadequação do procedimento legislativo; os mesmos apelos pela "lei e a ordem" do grupo satisfeito; e o mesmo uso, ou ameaça de uso, da violência, pelos insatisfeitos, para satisfazer suas queixas. Por vezes se diz que não pode existir um processo internacional de mudança pacífica uma vez que os estados insistem em serem juizes de suas próprias causas. Eis aqui uma classe de disputas na qual ambas as partes normalmente insistem em ser juízes de sua própria causa, e na qual algum progresso, pelo menos, foi feito para um processo ordeiro de mudança pacífica.

A força sempre foi um fator crucial nas relações entre capital e trabalho. No começo da Revolução Industrial, toda tentativa de auto-ajuda organizada, por parte dos trabalhadores, foi rigorosamente reprimida. Essa repressão irrestrita terminou, na Grã-Bretanha, com a revogação dos Combination Acts em 1825, mas continuou na Rússia até 1905. Entre estas duas datas, os trabalhadores de todo país industrial importante asseguraram o reconhecimento do seu direito de se utilizarem da arma da greve organizada. A greve não apenas demonstrou ser um instrumento eficaz para extrair concessões dos empregadores, mas também se tornou um símbolo reconhecido da principal arma de força – a revolução[14]. Em épocas recentes, o elemento força foi uma vez mais eliminado das relações entre empregador e empregados pelos governos autoritários da Rússia Soviética[15], da Itália e da Alemanha, através de legislação proibindo as greves e

[14] Este é o significado da "greve por um dia", que foi popular em certos países e que, embora inútil em si mesma, visava a demonstrar que os trabalhadores eram suficientemente fortes para desafiar o poder do estado. O sucesso ou fracasso da greve por um dia era, então, um teste de força, e seu resultado permitia que ambos os lados tirassem as conclusões apropriadas sem recorrerem a medidas extremas.

[15] A posição não é substancialmente alterada pelo fato de que, na Rússia Soviética, o empregador é normalmente uma companhia ou instituição estatal.

de um executivo suficientemente forte e rude para levar a efeito tal proibição. Os países democráticos, de tempos em tempos, proibiram as greves, embora os trabalhadores quase sempre resistissem a tais proibições, e essas proibições raramente puderam ser impostas por um longo período[16]. Teoricamente, a força poderia, da mesma forma, ser eliminada da solução dos litígios internacionais por um superestado poderoso e autoritário. Mas esse resultado, desejável ou não, fica fora do plano da consideração prática e, portanto, encontraremos uma analogia melhor, para a posição internacional, se considerarmos os países e os períodos em que as relações entre capital e trabalho não foram dominadas pelo poder esmagador do estado. Na última parte do século dezenove, e na primeira parte do vinte, "os que não têm" de muitos países continuamente melhoraram sua posição por meio de uma série de greves e negociações, e "os que têm", seja em virtude de senso de justiça, ou por medo da revolução em caso de recusa, preferiram ceder terreno do que submeter a questão a um teste de força. Esse processo, por fim, criou em ambos os lados um desejo de submeter os litígios a várias formas de conciliação e arbitramento, e terminou por criar algo semelhante a um sistema regular de "mudança pacífica". Em muitos países, tal sistema tem estado em operação por muitos anos com grande sucesso, embora o direito supremo do recurso à greve não tenha sido abandonado. Se pudermos aplicar esta analogia às relações internacionais, podemos esperar que, uma vez que as potências insatisfeitas se conscientizem da possibilidade de reparar queixas através de negociações pacíficas (precedidas, sem

---

[16] Na Grã-Bretanha, as greves nas fábricas de munições foram proibidas durante a Primeira Guerra Mundial pelas Leis de Munições de Guerra. Mas embora ocorressem greves, a lei raramente foi imposta, e perdeu o vigor com o fim da guerra. Sob a Lei de Disputas Comerciais de 1927, as greves políticas foram declaradas ilegais, mas nenhum caso previsto nessa lei aconteceu desde que foi aprovada. A situação noutros países é resumida num panfleto publicado pela Liga Americana para a Democracia Industrial (*Shall Strikes be Outlawed?* De Joel Seidman), que conclui que "os trabalhadores sentem que seu direito de greve é sua mais segura garantia de um tratamento justo", e que "pelo caminho da negociação coletiva voluntária se espalha a maior esperança de relações industriais satisfatórias".

dúvida, em primeira instância, por ameaças de força), algum processo regular de "mudança pacífica" pode gradualmente ser estabelecido e ganhar a confiança dos insatisfeitos. Uma vez que tal sistema seja reconhecido, podemos esperar que a conciliação seria tida como natural, e a ameaça da força, embora nunca formalmente abandonada, recuaria cada vez mais. Se esta analogia é de fato válida, ou se esta esperança é puramente utópica, trata-se de uma questão que dificilmente pode ser solucionada, exceto pelo teste da experiência. Mas pode-se registrar, com alguma confiança, a opinião de que esta é a única linha de ação que permite algum projeto de estabelecimento de qualquer processo internacional, mesmo imperfeito, de mudança pacífica.

As implicações deste processo devem, contudo, ser claramente reconhecidas. Poucas questões de mudança social ou política, de magnitude suficiente para envolver o risco de uma revolução ou de uma guerra, podem ser solucionadas sem o prejuízo, ou o aparente prejuízo, dos interesses de uma das partes. Que a parte, a cujas expensas a mudança tiver de ser efetuada, concordaria, sem a necessidade da utilização de meios de pressão para forçá-la a fazer tal coisa, é uma das estranhas ilusões do malfadado Artigo 19 do Pacto e esta ilusão deve ser descartada. Na verdade, uma tal abnegação dificilmente pode ser esperada. O governante, o líder sindical, ou o diretor de companhia, são mandatários daqueles cujos interesses eles representam e para justificarem concessões extensas às expensas destes, eles devem geralmente estar em posição de argumentar que cederam por força maior. Quando a mudança é feita pela legislação, o agente compulsório é o estado. Mas quando a mudança se efetua pelo processo de barganha, a "força maior" só pode ser a da parte mais forte. O empregador que cede às demandas dos grevistas argumenta a impossibilidade de resistir. O líder sindical, que suspende uma greve fracassada, argumenta que o sindicato é fraco demais para continuar. A expressão "ceder a ameaças de força", que por vezes é entendido com sentido negativo, é, no entanto, uma parte normal do processo.

O paralelo não deve ser levado muito longe. O papel da força, mesmo nos estados democráticos mais avançados, com efeito, é mais constante e mais evidente do que admitem os democratas mais sentimentais. Num país tão ordeiro como a Grã-Bretanha, no século atual, a força foi utilizada, ou sua ameaça, para assegurar fins políticos, por nacionalistas irlandeses, mulheres sufragistas, comunistas, fascistas e trabalhadores organizados. Mas, dentro do estado, existem freios ao recurso muito violento da força. Em primeiro lugar, existe o processo legislativo, e proporciona um método alternativo de mudança. A fé no voto já afastou de políticas revolucionárias os trabalhadores de muitos países. Em segundo lugar, o estado demonstra (freqüentemente de forma imperfeita) manter um equilíbrio imparcial entre as partes quanto à questão em disputa. Graças a esses freios, um certo descrédito moral se liga, nos países democráticos, na mente de todas as classes, ao uso aberto, ou ameaça de uso, da força até que outros meios de mudança sejam tentados.

Em política internacional, nenhum desses freios existe. O uso, ou ameaça de uso, da força é, portanto, um método normal e reconhecido para provocar mudanças políticas importantes, e é tido como moralmente condenável principalmente pelos países "conservadores", cujos interesses sofreriam com as mudanças. A maior operação de "mudança pacífica", no século dezenove, foi a realizada pelo Congresso de Berlim, que reviu o tratado imposto pela Rússia à Turquia em San Stefano. Mas esta revisão somente teve lugar sob a ameaça tácita de uma declaração de guerra contra a Rússia pela Grã-Bretanha e Áustria-Hungria[17]. O Tratado de Lausanne, de 1923, foi uma revisão, extraída pelo uso e ameaça de uso da força, do tratado assinado com a Turquia em Sèvres em 1920. Foi denunciado por Lloyd George como "uma rendição abjeta, infame e covarde" e esta

[17] Um autor que pesquisou a história da mudança pacífica até 1914 registra a conclusão de que "é sempre mais sábio apresentar à Europa *un fait accompli*" (Cruttwell, *History of Peaceful Change*, pág. 3).

opinião se generalizou na época[18]. A revisão das fronteiras tchecoslovacas, efetuada pelo Acordo de Munique de setembro de 1938, também foi produto de uma ameaça de força e aqui temos o testemunho explícito de Benes, de que não se conseguiu nenhum método alternativo. Realmente, cinco anos antes ele havia declarado publicamente "que nenhum país poderia ser forçado por alguém a rever suas fronteiras, e alguém que tentasse no caso da Tchecoslováquia teria que levar seu exército junto"[19]. Pode-se adicionar outro exemplo curioso. Quando a Polônia anexou Vilna, em 1920, a Lituânia fechou a fronteira e cortou todas as comunicações com a Polônia. É duvidoso se este isolamento conferiu alguma vantagem à Lituânia. Mas nenhum governante lituano poderia ter justificado a reabertura da fronteira e a conseqüente perda de moral ante seu país, se não estivesse em posição de argumentar "força maior". Em março de 1938, a Polônia mobilizou um exército e apresentou um *ultimatum* à Lituânia. A fronteira foi de pronto reaberta e relações normais foram estabelecidas. Uma operação de mudança pacífica, geralmente considerada salutar, não poderia ser realizada exceto sob ameaça de guerra. Normalmente, a ameaça de guerra, tácita ou expressa, parece ser uma condição necessária para importantes mudanças políticas na esfera internacional[20].

Este princípio não somente foi demonstrado na prática em muitas ocasiões, como também recebeu uma grande dose de reconhecimento da parte dos idealizadores e comentadores do

---

[18] Lloyd George, *The Truth About the Peace Treaty*, ii, pág. 1351.
[19] *The Times*, 26 de abril de 1933, citado pelo Professor Manning em *Politica*, dezembro de 1938, pág. 363.
[20] Os que opinam que as mudanças realizadas sob a ameaça de força armada não são "mudanças pacíficas" têm, é evidente, a liberdade de definir seus termos como bem desejarem. Mas deve-se notar que uma definição assim restrita igualmente excluiria as mudanças efetuadas através de um processo legislativo ou judicial, se estes implicarem coerção. Se o território tchecoslovaco houvesse sido transferido à Alemanha, em setembro de 1938, por uma decisão da Assembléia da Liga ou de um tribunal de eqüidade, tornada eficaz pela mobilização de exércitos da Liga ou de uma força policial internacional, a mudança não teria sido mais digna, por este motivo, do epíteto "pacifica". A força armada teria sido utilizada precisamente da mesma maneira.

Pacto da Liga das Nações. O mecanismo da Liga foi posto em ação em virtude do perigo de guerra. O Artigo 11 mencionava "qualquer guerra ou ameaça de guerra" e "quaisquer circunstâncias. que ameacem perturbar a paz internacional" enquanto o Artigo 19 pretendia lidar com "tratados que se tornaram inaplicáveis" (uma expressão que nunca foi satisfatoriamente explicada) e com "as condições internacionais cuja continuação possa pôr em perigo a paz do mundo". Além disso, o artigo mais eficaz do Pacto, para promover a mudança pacífica, e o único que foi invocado para tal fim[21], não era o Artigo 19 mas o Artigo 15, pelo qual poder-se-iam fazer recomendações sem a aquiescência das partes envolvidas e, na eventualidade de uma guerra, tais recomendações poderiam ser apoiadas por sanções. Mas, por outro lado, a única condição que poderia acionar este artigo era "um litígio que pudesse levar à ruptura". As queixas de que o Pacto tomava conhecimento eram, em termos gerais, as queixas de estados suficientemente fortes para criarem um perigo de guerra. Em 1932, quando a Finlândia apresentou ao Conselho uma queixa contra a Grã-Bretanha, em virtude do apresamento de barcos finlandeses na Primeira Guerra Mundial, o governo britânico argumentou, *inter alia,* que este não era um caso para o Conselho, uma vez que o litígio não parecia poder "levar à ruptura". No mesmo ano, o governo britânico submeteu ao Conselho, baseado no Artigo 15, um litígio com o Irã em virtude de negócios da Companhia Petrolífera Anglo-Iraniana. A diferença essencial era a de que a Grã-Bretanha era forte o suficiente para criar o perigo de uma ruptura, e a Finlândia não[22]. Quando o

---

[21] A Assembléia Especial, tratando do litígio da Manchúria pelo Artigo 15 do Pacto, endossou as recomendações da Comissão Lytton para modificações substanciais do *status quo* na Manchúria. É pouco necessário aduzir que a ação militar japonesa foi a força que inspirou tais recomendações, que provaram ser, contudo, insuficientes para satisfazer o Japão.

[22] Na questão finlandesa, Madariaga expressava a opinião de que "era extremamente perigoso para o Conselho, a Assembléia, e a Liga das Nações estabelecer a doutrina de que as partes irascíveis devam ser ouvidas, e as calmas não, porque no último caso não haveria problema de ruptura" (*League of Nations: Official Journal*, November 1934, pág. 1458). A insuficiência do caso finlandês, contudo, não era tanto o fato de a Finlândia ser calma, mas sim o de ser fraca.

Artigo 19 foi invocado, pela primeira vez, pela Bolívia em 1921, argumentou-se convincentemente que, uma vez que as condições de que a Bolívia se queixava existiam por um longo período sem ameaçar a paz, não havia motivo para submetê-las à Liga. Noutras palavras, teria sido necessário, para pôr em ação o processo de mudança pacífica, que a Bolívia fosse forte o suficiente para ameaçar guerra contra o Chile. A doutrina do Pacto, portanto, confirma a lição da experiência, de que não se pode efetuar uma mudança pacífica em política internacional, em qualquer escala importante, na ausência de uma ameaça, ou ameaça potencial, de guerra.

Este é um lado da questão e, uma vez que se trata do lado ignorado em grande parte dos trabalhos sobre política internacional, foi o lado deliberadamente enfatizado aqui. Não devemos, porém, diminuir o valor da mudança pacífica, mesmo se considerada apenas deste ponto de vista. Se as relações entre empregadores e empregados forem tais que os primeiros não possam resistir, ou os últimos não possam sustentar, a uma pressão de demanda por um aumento de salários e uma redução de horas de trabalho, é preferível (independente de qualquer problema de justiça ou injustiça da demanda) que seja concedida ou rejeitada em virtude de negociações pacíficas do que em virtude de uma greve longa e exacerbada, que quase arruína empregadores e empregados. Se as relações de poder entre os principais países europeus, em 1877, tornavam inevitável que se retirasse da Bulgária muito dos territórios a ela concedidos pelo Tratado de San Stefano, então era preferível que se chegasse a este resultado através de discussões em torno de uma mesa em Berlim, do que através de uma guerra entre Grã-Bretanha e Áustria-Hungria, de um lado, e Rússia, do outro. Se considerarmos a mudança pacífica um instrumento mais ou menos mecânico, substituindo o alternativo instrumento da guerra, para o reajustamento da distribuição de territórios e de outras coisas desejáveis para mudanças no equilíbrio das forças políticas, ela desempenha uma

função cuja utilidade seria hipocrisia negar. Muitas mudanças realizadas nas comunidades nacionais, seja por legislação ou outra coisa qualquer, e reconhecidas como saudáveis, não possuem outra base que não esta.

O Papel da Moral na Mudança Política

Não obstante, é claro que existe um outro aspecto da mudança pacífica que ocupa os pensamentos dos homens, e que não é mais possível discutir mudança pacífica ou qualquer outro tipo de processo político apenas em termos de poder. Quando se faz uma demanda controvertida por mudança, a pergunta que imediatamente excita a mente da maioria das pessoas é a de saber se a demanda é justa. É verdade que nossa opinião sobre se é justa tende a assumir nossas cores, e pode ser totalmente determinada por nosso próprio interesse. É verdade que, se nossos interesses não estiverem fortemente envolvidos, seremos tentados a descobrir razões para considerar justa uma solução que pareça inevitável, ou que só poderia ser evitada por um grande esforço de nossa parte. Também é verdade que, aqui como em qualquer outra questão política, o poder desempenha um papel na determinação de nossa concepção moral, de modo que estaremos dispostos, *ceteris paribus,* a encarar a solução desejada pelo forte ou pela maioria como mais justa do que uma solução desejada pelo fraco ou pela minoria. Mas quando todas essas concessões tiverem sido feitas, a opinião adotada acerca da moralidade da transação (uma opinião não totalmente dominada por considerações de poder) influenciará a atitude da massa das pessoas afetadas por ela. "Se o governo ordeiro tiver de contar com o consenso geral", escreve Bertrand Russell, "deve-se encontrar alguma forma de persuadir a maioria da humanidade a concordar com outra doutrina que não a de Trasímaco"[23] e se um processo ordeiro de mudança pacífica for um dia estabeleci-

[23] B. Russell, *Power*, pág. 100.

do nas relações internacionais, deve-se encontrar alguma forma de basear sua operação não apenas no poder, mas no difícil meio-termo entre poder e moral que é o fundamento de toda a vida política. O estabelecimento de um processo de negociação pacífica nos litígios entre capital e trabalho pressupõe, não apenas uma percepção aguda de ambos os lados sobre a força e a fraqueza de suas respectivas posições em certo período, mas também uma certa dose de consenso sobre o que seja justo e razoável em suas relações mútuas, um espírito de dar e receber e mesmo de auto-sacrifício, de modo a existir uma base, ainda que imperfeita, para discutir as reivindicações em termos da justiça aceita por ambos. É o caráter embrionário desse sentimento comum entre as nações, não a falta de um legislativo mundial, nem a insistência dos estados em serem juízes de suas próprias causas, que é o obstáculo real no caminho de um processo internacional de mudança pacifica.

Em que extensão este sentimento comum é operativo com relação às reivindicações de mudança internacional? Evidentemente em certo grau. Podem-se selecionar, para análise, dois casos concretos de reivindicações de mudança, um da esfera quasi-internacional, outro da esfera internacional.

No século dezenove, a reivindicação de governo próprio para a Irlanda encontrou, entre um grande número de pessoas na Grã-Bretanha, um apoio baseado não em considerações de poder, mas no reconhecimento comum, como um cânone da moral internacional, do direito das "nacionalidades oprimidas" à autodeterminação, e numa aquiescência em sacrificar o interesse próprio por este princípio. O conjunto de sentimentos comuns entre Grã-Bretanha e Irlanda era consideravelmente maior do que o normalmente existente entre dois países estrangeiros. Contudo, a reivindicação por mudança não se tornou eficaz até que, devido à movimentação do poderio militar britânico noutra parte, a força pôde se colocar por trás dela. Se o ajuste finalmente realizado em 1921 pudesse ter sido atingido em 1916, teríamos

um exemplo real de mudança pacífica conseguida, como a maior parte dos exemplos internacionais de mudança pacífica, sob a ameaça de guerra. Mas mesmo em 1921, o acordo não poderia ser alcançado e sobretudo não poderia ser mantido somente sobre a base do poder. O Tratado Anglo-lrlandês foi um caso flagrante de "ceder às ameaças da força": foi celebrado com os autores de uma revolta vitoriosa. Mas teve seu necessário fundamento moral na aceitação de um padrão comum do que fosse justo e razoável nas relações mútuas entre os dois países, e na disposição de ambos (particularmente do lado mais forte) fazerem sacrifícios no interesse da conciliação. Isto provocou o estrondoso sucesso de um acordo sobre o qual, na época de sua conclusão, se espalhavam os prognósticos mais sombrios.

O segundo exemplo é o do fracasso em se atingir uma solução pacífica com a Alemanha, no período entre as duas guerras mundiais. A massa da opinião política na Grã-Bretanha e na Alemanha (e na maioria dos outros países) concordou, por muitos anos, que um critério de justiça e injustiça poderia com propriedade ser aplicado ao Tratado de Versailles e houve um consenso surpreendentemente considerável, embora longe de ser total, sobre as disposições do tratado que eram justas ou injustas. Infelizmente, a Alemanha esteve quase totalmente desprovida, por quinze anos após 1918, do poder que é, como vimos, uma força motriz necessária da mudança política e essa deficiência impediu que fosse levado a efeito, exceto numa escala menor, o consenso de opinião geral de que partes do Tratado de Versailles, deveriam ser modificadas. Na época em que a Alemanha recobrou seu poder, adotou uma atitude completamente cínica acerca do papel da moral na política internacional. Embora continuasse a basear suas reivindicações em termos de justiça, expressou-as cada vez mais claramente em termos de força nua e isto provocou a reação da opinião pública dos países do *status quo,* que se tornou cada vez mais inclinada a esquecer as antigas admissões de injustiças do Tratado de Versailles, e a considerar

a questão como exclusivamente um problema de poder[24]. A fácil aquiescência das potências do *status quo* com ações como a denúncia das cláusulas militares, a reocupação da Renânia, ou a anexação da Áustria, se deveu não totalmente ao fato de ser a linha de menor resistência, mas em parte também a um consenso de opinião de que essas mudanças eram, por si, razoáveis e justas[25]. Contudo, elas foram recebidas com censuras e protestos oficiais, que inevitavelmente criaram a impressão de que as potências que protestavam concordaram apenas porque não estavam aptas ou desejosas de fazerem um esforço para resistir. Remoções sucessivas de injustiças há muito reconhecidas do Tratado de Versailles tornaram-se não um motivo de reconciliação, mas de maior distanciamento, entre a Alemanha e as potências de Versailles, e destruíram, ao invés de aumentarem, o conjunto limitado de sentimentos comuns que anteriormente existira.

Ultrapassa o propósito do presente livro discutir a política externa, presente ou futura, da Grã-Bretanha ou de qualquer outro Estado. Mas a defesa do *status quo* não é uma política que possa durar muito com sucesso. Terminará em guerra tão seguramente quanto o conservadorismo rígido terminará em revolução. A "resistência à agressão", embora necessária como instrumento transitório da política nacional, não é uma solução pois a disposição de lutar para evitar mudanças é tão amoral quanto a disposição de lutar para forçá-las. Estabelecer meios de mudança pacífica é, portanto, o problema fundamental da moral e da política internacionais. Podemos descartar, como puramente utópicos e tolos, planos para um processo de mudança pacífica ditada por um poder legislativo ou uma corte mundial. Podemos descrever como utópico, no sentido correto (ou seja, desempe-

---

[24] A reação foi, é lógico, intensificada devido à política interna da Alemanha nazista.

[25] Na Grã-Bretanha, uma leitura atenta da imprensa britânica, em 7 e 8 de março de 1936, demonstrará o quão amplamente a reocupação da Renânia foi não meramente tolerada, mas bem-vinda. Posteriormente, o tom da imprensa foi se tornando menos favorável, sendo claramente influenciado pela atitude oficial mais crítica.

nhando a função própria de uma utopia ao proclamar um ideal a ser realizado, embora não totalmente atingível), o desejo de eliminar o elemento poder, e de basear o processo de barganha da mudança pacífica num sentimento comum do que seria justo e razoável. Mas também devemos ter em mente a visão realista da mudança pacífica como um ajustamento às relações de poder alteradas e uma vez que a parte que demonstra reunir a maior quantidade de poder normalmente sai vencedora de operações de mudança pacífica, devemos dar o máximo para aumentar nosso poder tanto quanto possível. Na prática, sabemos que só se pode conseguir a mudança pacífica através de um meio-termo entre a concepção utópica, de um sentimento comum do que é certo, e a concepção realista, de um ajustamento mecânico a um equilíbrio de forças alterado. Eis por que uma política externa bem-sucedida deve oscilar nos pólos aparentemente opostos da força e da conciliação.

Conclusão

Capítulo XIV

AS PERSPECTIVAS DE UMA NOVA ORDEM INTERNACIONAL

O Fim da Antiga Ordem

Períodos de crise têm sido comuns na história. O aspecto característico dos vinte anos de crise, entre 1919 e 1939, foi a queda súbita das esperanças visionárias da primeira década para o sombrio desespero da segunda, da utopia que não se prendia à realidade para uma realidade da qual a utopia fora rigorosamente excluída. A miragem da década de vinte, como agora sabemos, era o reflexo tardio de um século anterior que não se poderia ressuscitar: a idade de ouro de territórios e mercados em contínua expansão; de um mundo policiado pela hegemonia britânica auto-afirmada e não muito onerosa; de uma civilização "ocidental" coerente, cujos conflitos se poderiam harmonizar por um alargamento progressivo da área de desenvolvimento e exploração comum; dos pressupostos fáceis de que o que era bom para um era bom para todos, e o que era economicamente correto não podia ser moralmente errado. A realidade, que certa vez tinha dado conteúdo a essa utopia, já estava em decadência antes do final do século dezenove. A utopia de 1919 era vazia e sem substância. Não exerceu influência alguma no futuro porque não mais possuía raízes no presente.

A primeira e mais óbvia tragédia desta utopia foi seu colapso ignominioso e o desespero que este colapso trouxe consigo. "As massas européias se conscientizaram, pela primeira vez",

disse um autor antes da Segunda Guerra Mundial, "que a existência, nesta sociedade, não é governada por forças racionais e sensatas, mas sim por forças irracionais e demoníacas"[1]. Não era mais possível racionalizar as relações internacionais pretendendo-se que o que era bom para a Grã-Bretanha também era bom para a Iugoslávia, e o que era bom para a Alemanha também o era para a Polônia, de forma que os conflitos internacionais fossem apenas produtos transitórios de mal-entendidos evitáveis ou má vontade curável. Por mais de cem anos, a realidade do conflito foi escamoteada pelos pensadores políticos da civilização ocidental. Os homens da década de trinta retomaram, chocados e perplexos, ao mundo da natureza. As brutalidades que, nos séculos dezoito e dezenove, se restringiam ao trato entre povos civilizados e não-civilizados foram transpostas para as relações entre os povos civilizados. A relação entre o totalitarismo e a crise claramente não foi de causa, mas de efeito. O totalitarismo não era a doença, mas sim um de seus sintomas. Em toda parte por onde se espalhava a crise, traços desse sintoma podiam ser encontrados.

A segunda tragédia do colapso da utopia, que derivou da primeira e mais tarde intensificou-a, foi de um tipo mais sutil. Na última metade do século dezenove, quando a harmonia de interesses já estava ameaçada por conflitos de gravidade crescente, a racionalidade do mundo foi salva por uma boa dose forte de darwinismo. A realidade do conflito foi admitida. Mas uma vez que o conflito terminasse com a vitória do mais forte, e a vitória do mais forte era uma condição para o progresso, a honra estaria salva às custas do inapto. Após 1919, somente os fascistas e os nazistas se apegaram abertamente a este instrumento fora de moda, para racionalização e moralização das relações internacionais. Mas os países ocidentais recorreram a um expediente igualmente dúbio e desastroso. Perturbados pela falência da harmonia de interesses, e chocados por seu desvio darwinista,

[1] P. Drucker, *The End of Economic Man*, pág. 56.

tentaram construir uma nova moral internacional fundada, não no direito do mais forte, mas no direito dos que possuíam. Como todas as utopias que são institucionalizadas, essa utopia tornou-se uma arma para interesses disfarçados e foi transformada num sustentáculo do *status quo*. É um ponto discutível se os políticos e publicistas das potências satisfeitas, que tentaram identificar a moral internacional com a segurança, a lei e a ordem, e outros slogans venerados dos grupos privilegiados, não têm sua parte de responsabilidade pelo desastre tanto quanto os políticos e publicistas das potências insatisfeitas, que brutalmente negaram a validade de uma moral internacional assim constituída. Ambas as tentativas de moralizar as relações internacionais necessariamente falharam. Não podemos aceitar nem a doutrina darwinista, que identifica o bem do todo com o bem do mais apto, e contempla sem repugnância a eliminação do inapto, nem a doutrina de uma harmonia natural de interesses, que perdeu o fundamento na realidade que possuía, e que se tornou inevitavelmente um manto para os interesses ocultos dos privilegiados. Ambas as doutrinas se tornaram insustentáveis como base da moral internacional. O colapso delas nos deixou sem solução pronta para o problema de reconciliar o bem da nação com o da comunidade mundial e a moral internacional está sofrendo uma reformulação total.

Em que direção podemos procurar um renascimento da moral internacional? É, sem dúvida, possível que não haja perspectiva de tal renascimento e que o mundo esteja caindo num daqueles períodos históricos de retrocesso e caos, em que o molde existente da sociedade se esfacela, e de onde formas novas e familiares finalmente surgem. Se assim for, a experiência não deverá ser breve ou indolor. Os que crêem na revolução mundial como um atalho para a utopia estão singularmente cegos às lições da história e o número dos que sustentam esta crença parece ter diminuído nos últimos anos. Não há maior razão para se presumir que o caminho leva à revolução mundial do que para

se encontrar refúgio no puro desespero. Nossa tarefa é explorar as ruínas de nossa ordem internacional e descobrir sobre que novos fundamentos podemos esperar reconstruí-la, e como outros problemas políticos, este problema deve ser considerado tanto do ponto de vista do poder quanto do da moral.

A Nação Sobreviverá como Unidade de Poder?

Antes de considerarmos o papel do poder em qualquer nova ordem internacional, devemos primeiro perguntar qual será a unidade de poder. O atual aspecto da política internacional se deve ao fato de que as unidades efetivas são estados-nações. O aspecto da futura ordem internacional está intimamente ligado ao futuro da unidade grupal.

A Revolução Francesa, que inaugurou o período da história agora chegando a seu fim, levantou a questão dos direitos do homem. Sua demanda por igualdade foi uma demanda por igualdade entre os indivíduos. No século dezenove, esta reivindicação se transformou numa reivindicação por igualdade entre os grupos sociais. Marx estava certo ao perceber que o indivíduo isolado não poderia ser a unidade efetiva na luta pelos direitos humanos e pela igualdade humana. Mas estava errado ao supor que a unidade suprema era a classe social e ao não levar em conta as qualidades coesivas e abrangentes da unidade nacional. As grandes figuras européias do fim do século dezenove foram Disraeli e Bismarck, que se empenharam em fundir as "duas nações" em uma, através do serviço social, educação popular e imperialismo, refutaram o mote de que "o proletário não tem pátria", e prepararam o caminho para o "trabalhismo nacional", o "socialismo nacional" e mesmo para o "comunismo nacional". Antes de 1914, a reivindicação de igualdade já estava começando a se transformar, na Europa ocidental, de igualdade entre as classes em igualdade entre as nações. Autores italianos descreveram a Itália como uma nação "proletária", usando o ter-

mo no sentido de "não-privilegiada". A Alemanha reivindicou igualdade na forma de seu lugar ao sol, uma coisa pela qual, como disse Bernhardi, "se deveria lutar e vencer contra uma força superior de interesses e poderes hostis"[2]. Na França, ministros socialistas e ex-socialistas apelaram pela paz industrial no interesse da unidade nacional. Imperceptivelmente, a luta entre as classes começava a parecer, mesmo para os próprios trabalhadores, menos importante do que a luta entre as nações. E a luta pela igualdade se tornou, de acordo com as leis comuns do poder político, indistinto da luta pelo predomínio.

Esta é, então, a razão básica da extrema importância da política internacional após 1919. O conflito entre os privilegiados e os não-privilegiados, entre os defensores da ordem existente e os revolucionários, que foi travado no século dezenove dentro das comunidades nacionais da Europa ocidental, foi transferido, no século vinte, para a comunidade internacional. A nação se tornou, mais do que nunca, a unidade suprema, em tomo da qual, se centraram as reivindicações humanas por igualdade e as ambições humanas por predomínio. Em toda parte na Europa, surgiram governos nacionais e estados de partido único e onde as questões partidárias sobreviveram, eram consideradas como algo fora de moda e deplorável uma nódoa na unidade nacional que se exigia fosse apagada. A desigualdade que ameaçou uma convulsão mundial não foi a desigualdade entre indivíduos, nem a desigualdade entre classes, mas sim a desigualdade entre nações. "Assim como a desigualdade de riqueza e de oportunidades entre as classes freqüentemente leva a revoluções", dizia Mussolini, "calcula-se que uma desigualdade similar entre as nações, se não for corrigida pacificamente, leva a explosões de caráter muito mais grave"[3]. A nova harmonia que se reivindicava não era (como os filósofos do *laissez-faire* presumiam) uma harmonia entre indivíduos, nem (como Marx presumia quando

[2] Bernhardi, *Germany and the Next War* (trad. ingl.), pág. 81.
[3] *The Times*, April 21, 1939.

negou a possibilidade de sua realização) uma harmonia entre as classes, mas sim uma harmonia entre as nações. Hoje em dia não precisamos comentar o erro, semelhante ao que Marx cometeu sobre a classe social, de tratar a nação como a unidade grupal suprema da sociedade humana. Não precisamos parar para perguntar se ela é o melhor ou o pior tipo de unidade para servir de foco do poder político. Mas somos obrigados a nos perguntar se, e se assim for, por que outra coisa, ela deverá ser substituída. As especulações acerca deste assunto naturalmente tendem a duas questões:

a) as maiores e mais abrangentes unidades de poder político no mundo possuem necessariamente um caráter territorial?

b) se assim for, continuarão a manter aproximadamente o aspecto do Estado-nação contemporâneo?

A questão de saber se as maiores e mais abrangentes unidades de poder devam ser necessariamente territoriais, não pode receber uma resposta dogmática aplicável a todos os períodos da história. No presente, tais unidades possuem uma forma caracteristicamente territorial. É fácil observar na história passada o desenvolvimento gradual levando, com lapsos ocasionais, a essa realização e o poder político provavelmente jamais esteve, mesmo nas sociedades mais primitivas, totalmente divorciado da posse de território. Porém, em muitos períodos da história, dos quais o medieval é o mais recente, o poder se baseou ostensivamente, e mesmo de fato, sobre outros fundamentos que não a soberania territorial. Foi a aceitação do princípio *cuius regio eius religio* que substituiu a unidade baseada na vassalagem religiosa pela unidade baseada no domicílio e assim plantou as bases do estado-nação moderno. Em nenhum período anterior da história moderna as fronteiras foram tão rigidamente demarcadas, e seu caráter de barreiras tão rudemente imposto, como hoje em dia e em período algum, como já vimos, foi tão manifestamente impossível organizar e manter qualquer forma

internacional de poder. A técnica moderna, militar e econômica, parece ter indissoluvelmente fundido poder e território. É difícil, para o homem contemporâneo, até mesmo imaginar um mundo no qual o poder político fosse organizado não em termo de território, mas de raça, credo ou classe. Contudo, não se pode ignorar a atração duradoura das ideologias que transcendem os limites das unidades políticas existentes. Poucas coisas são permanentes na história e seria temerário presumir que a unidade territorial de poder é uma delas. Seu abandono em favor de alguma outra forma de poder grupal organizado seria, contudo, tão revolucionário que pouco do que se tem como verdade na política internacional do período atual, se aplicaria ao novo arranjo. As relações internacionais seriam suplantadas por um novo conjunto de relações grupais.

A questão de saber se as unidades territoriais do futuro irão manter aproximadamente seu aspecto atual possui importância prática mais imediata. O problema do tamanho ótimo das unidades, sejam unidades de produção industrial ou agrícola, ou unidades de poder econômico e político, é um dos mais intrincados e importantes atualmente; e o futuro próximo poderá testemunhar evoluções surpreendentes. A esse respeito, no campo do poder político, podem-se observar duas tendências opostas.

Numa direção, existe uma tendência claramente marcada para a integração e a formação de unidades políticas e econômicas ainda maiores. Essa tendência se estabeleceu na última parte do século dezenove, e parece ter estado intimamente ligada ao crescimento do capitalismo e do industrialismo em larga escala e também ao aperfeiçoamento dos meios de comunicação e dos instrumentos técnicos do poder. A Primeira Guerra Mundial deu a este desenvolvimento um destacado relevo.

"A soberania, ou seja, a liberdade de tomar decisões de grande importância histórica", escreveu Naumann em seu famoso livro publicado em 1915, "está hoje concentrada em muito poucas partes do globo. Ainda está distante o dia em que haverá 'um rebanho e um pastor',

mas já se passaram os dias em que um sem-número de pastores conduziam seus rebanhos livremente sobre os pastos da Europa. O espírito da indústria de larga escala e das organizações supra-nacionais tomou conta da política... Isto está de acordo com a técnica militar centralizada."[4]

O interlúdio de 1918, quando o nacionalismo momentaneamente reassumiu seu papel desintegrador, demonstrou ter sido, pelo menos na Europa, um perigoso fiasco. A multiplicação de unidades econômicas aumentou desastrosamente os problemas do período do pós-guerra. Naumann, com seu Mittel-Europa, se revelou um profeta mais seguro do que Woodrow Wilson, com seu principio de auto-determinação. Os vitoriosos de 1918 "perderam a paz" na Europa Central porque continuaram a perseguir um princípio de desintegração política e econômica, numa época que pedia unidades cada vez maiores. O processo de concentração continuou. Quanto mais a autarquia for tida como objetivo, tanto maiores devem ser as unidades. Os Estados Unidos fortaleceram sua posição no continente americano. A Grã-Bretanha criou um "bloco esterlino" e lançou os fundamentos de um sistema econômico fechado.

A Alemanha reconstituiu a Mittel-Europa, e buscou a influência nos Balcãs. A Rússia Soviética transformou seus vastos territórios numa unidade compacta de produção industrial e agrícola. O Japão tentou criar uma nova unidade da "Ásia do Leste" sob o domínio japonês. Essa era a tendência para a concentração do poder econômico e político nas mãos de seis ou sete unidades altamente organizadas, em torno das quais haveria de girar um número de unidades satélites sem movimento próprio apreciável. Por outro lado, existe algum indício de que, embora o desenvolvimento técnico, industrial e econômico, dos últimos cem anos, haja ditado um aumento progressivo do tamanho da unidade política eficaz, pode haver um tamanho que

---

[4] F. Naumann, *Central Europe* (trad. ingl.), págs. 4-5.

não possa ser excedido sem provocar um recrudescimento das tendências desintegradoras. Se existe uma lei desse tipo em operação, é impossível formulá-la com alguma precisão e serão necessárias mais investigações para lançar alguma luz sobre as condições que governam o tamanho das unidades econômicas e políticas. Este assunto é, contudo, provavelmente mais decisivo do que qualquer outro para o curso da história mundial nas próximas gerações.

Uma previsão pode ser feita com alguma certeza. O conceito de soberania deve tornar-se, no futuro, ainda mais obscuro e indistinto do que é atualmente. O termo foi inventado, após a ruptura do sistema medieval, para descrever o caráter independente da autoridade reivindicada e exercida pelos estados que não mais reconheciam sequer a supremacia formal do Império. Nunca passou de um rótulo conveniente e, quando começaram a ser estabelecidas distinções entre soberania política, legal e econômica, ou entre soberania externa e interna, estava claro que o rótulo deixara de exercer a função, para a qual era apto, de marca distintiva para uma única categoria de fenômenos. Discussões de questões como se as colônias britânicas eram poderes "soberanos", ou a quem tocava a "soberania" dos territórios administrados por mandato, revelam a crescente confusão. Tais discussões, ou tratam de argumentos legais acerca da natureza dos poderes constitucionalmente atribuídos às autoridades dessas áreas (em cujo caso o uso do termo "soberania" pouco ajuda) ou de argumentos puramente formais sobre a questão de saber se é conveniente usar o rótulo "soberania" para descrever situações que divergem, em escala maior ou menor, de um padrão comum. O conceito de soberania se torna definitivamente ilusório quando, por exemplo, no cômputo do valor do comércio ou dos investimentos coloniais britânicos, Egito e Iraque são excluídos por se tratarem de estados soberanos. Não parece provável que as futuras unidades de poder levem muito em conta a soberania formal. Não há razão para que cada unidade seja com-

posta de grupos de vários estados formalmente soberanos, na medida em que a autoridade efetiva (mas não necessariamente a nominal) é exercida por um único centro. A unidade grupal efetiva do futuro, com toda a probabilidade, não será a unidade formalmente reconhecida como tal pelo direito internacional. Qualquer projeto de uma ordem internacional que se baseie nestas unidades formais tende a ser irreal.

Pode-se muito bem aduzir a isto o fato de que as unidades grupais, sob alguma forma, certamente sobreviverão como repositórios do poder político, qualquer que seja a forma que tais unidades possam assumir. O nacionalismo foi uma das forças através das quais o aparentemente irreconciliável choque de interesses entre as classes, dentro da comunidade nacional, foi resolvido. Não há força correspondente que possa ser invocada para conciliar o hoje aparentemente inconciliável choque de interesses entre as nações. É sem sentido imaginar um mundo hipotético onde os homens não mais se organizem em grupos com objetivos de conflito e o conflito não pode, uma vez mais, ser transferido para um campo mais amplo e mais abrangente. Como freqüentemente foi observado, a comunidade internacional não se pode organizar contra Marte. Este é apenas um outro aspecto do dilema com o qual o colapso das condições folgadas da civilização do século dezenove nos defrontou. Não mais parece ser possível criar uma clara harmonia de interesses às custas de outrem. Não se pode mais escamotear o conflito.

O Poder na Nova Ordem Internacional

O poder é um ingrediente necessário de qualquer ordem política. Historicamente, toda semelhança no passado a uma sociedade mundial foi produto da ascendência de uma única potência. No século dezenove, a esquadra britânica não apenas garantiu a ausência de guerras importantes, como policiou os mares e ofereceu segurança igual a todos. O mercado monetário de Londres

estabeleceu um único padrão de moeda para virtualmente o mundo inteiro. O comércio britânico assegurou, ainda que de forma imperfeita e limitada, uma ampla aceitação do principio do livre comércio. No século dezenove, o inglês tornou-se a "língua franca" de quatro continentes. Essas condições, que foram, ao mesmo tempo, produto e garantia da supremacia britânica, criaram a ilusão (e, em certo sentido, a realidade) de uma sociedade mundial possuindo interesses e afinidades em comum. A hipótese atuante de uma ordem internacional foi criada por uma potência superior. Esta hipótese foi destruída pelo declínio, relativo ou absoluto, dessa potência. A esquadra britânica não é mais suficientemente forte para evitar a guerra; o mercado de Londres só pode forçar um único padrão monetário numa área limitada; o livre comércio desabou totalmente; e se a língua inglesa mantém, e aumentou, sua ascendência, isto se deve ao fato de que é compartilhada pela Grã-Bretanha com outros países importantes. Através de que poder poderá a ordem internacional ser restaurada?

Esta questão tende a ser respondida por diferentes nações em diferentes formas. A maioria dos ingleses contemporâneos está consciente de que as condições que garantiram a ascendência formidável da Grã-Bretanha não mais existem. Mas eles às vezes se consolam com o sonho de que a supremacia britânica, ao invés de desaparecer, se transformará na mais alta e mais eficaz forma de uma ascendência dos povos de língua inglesa. A *pax britannica* será perpetuada e se tornará uma *pax anglo-saxonnica*, sob a qual as colônias britânicas, colocando-se a meio caminho entre a metrópole e os Estados Unidos, serão habilidosamente fiadas no tecido da cooperação anglo-americana. Esta idéia romântica remonta aos últimos anos do século dezenove, quando a Grã-Bretanha já estava consciente do fardo crescente da supremacia mundial, e quando Cecil Rhodes teve uma das primeiras visões registradas de um império mundial baseado numa associação anglo-americana. Estranhamente, foi um Embaixador

americano em Londres que, logo antes da guerra, deu à idéia sua expressão mais concreta. Em 1913, Walter Hines Page propôs que o Presidente Wilson visitasse Londres e concluísse uma aliança anglo-americana. "Eu penso", declarou o embaixador, "que o mundo notará a quem ele pertence e ficará quieto"[5]. O Tratado Naval de Washington, de 1922, foi uma jogada mais ou menos consciente da Grã-Bretanha buscando uma sociedade igual com os Estados Unidos na administração do mundo. A esperança era reiterada sempre, dentro das reservas e da cautela ditadas pelas susceptibilidades americanas, pelos estadistas britânicos no período entre as duas guerras mundiais.

"Eu sempre acreditei", disse Lord Baldwin no Albert Hall, em maio de 1935, "que a maior segurança contra a guerra em qualquer parte do mundo – na Europa, no Oriente, em toda parte – seria a colaboração estreita do Império Britânico com os Estados Unidos da América. Os poderes combinados das marinhas, o potencial humano, o poder econômico imediato do bloqueio combinado, e uma recusa a comerciar e a conceder empréstimos, seriam sanções que nenhuma potência na terra, por mais forte que fosse, ousaria enfrentar. Podem ser necessários cem anos até que este fim desejável seja atingido; pode ser que isto jamais aconteça. Mas por vezes podemos ter nossos sonhos. Olho para o futuro e vejo esta união de forças pela paz e a justiça no mundo, e só posso pensar, mesmo que os homens ainda não possam advogá-lo abertamente, que algum dia, e em alguma época, os que nos seguem poderão ver isto, e saber que a paz do mundo estará garantida pelos que falam nossa língua" [6].

O enorme crescimento do interesse, na Grã-Bretanha por tudo o que se relaciona com os Estados Unidos demonstra o quanto enraizada está esta ambição nos corações britânicos.

Do outro lado do Atlântico, o quadro se delineia de forma bastante diferente. Ao invés de um velho enfermo, ansioso de renovar suas forças com o sangue novo de um sócio, temos aqui

[5] R. S. Baker, *Woodrow Wilson: Life and Letters*, v, pág. 31.
[6] *The Times*, May 28, 1935.

uma jovem e inexperiente nação, confiante em sua própria força, mas ainda incerta quanto até onde esta força a levará. Os Estados Unidos, até a virada do século, não haviam demonstrado seu desejo de reconhecimento como uma grande potência. Mas não tardou para que os líderes americanos começassem a ter visões de supremacia mundial.

"Meu sonho", disse Woodrow Wilson num discurso por ocasião do dia da independência, em 1914, "é o de que, à medida que os anos passem e o mundo conheça cada vez mais a América, ele... se volte para a América devido às inspirações morais que servem como base de toda liberdade,... e que a América se sobressaia quando todos souberem que ela coloca os direitos humanos acima de quaisquer outros direitos, e que sua bandeira não é apenas a bandeira da América, mas sim da humanidade inteira"[7].

O sonho revelou-se profético. Em 1918, a liderança mundial foi oferecida, por consenso quase unânime, aos Estados Unidos. O fato de que foi, então, recusada não significa que não possa ser agarrada em alguma época futura. Se os precedentes históricos significam algo, a *pax americana*, imposta a uma Europa dividida e enfraquecida, seria por uma contingência de realização mais fácil do que a *pax anglo-saxonica*, baseada numa associação igualitária dos povos de língua inglesa. Mas estamos aqui no reino da especulação, onde o estudante sério não pode fazer mais do que examinar suposições e possibilidades.

O inconveniente necessário de todas as concepções de uma ordem mundial dependente da ascendência de uma potência superior é o de que elas basicamente envolvem o reconhecimento do direito do mais forte assumir a liderança mundial. A *pax romana* foi produto do imperialismo de Roma, a *pax britannica,* do imperialismo britânico. A política "de boa vizinhança" dos Estados Unidos na América Latina não é a antítese, mas a continuação e a conseqüência do "imperialismo yankee" pois é ape-

[7] R. S. Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement*, i, pág. 18.

nas o mais forte que pode manter sua supremacia e permanecer "bom vizinho". Não há nenhuma razão teórica para se recusar, a outras nações, o direito de aspirar à liderança mundial.

"Quem quer que realmente deseje, em seu coração, a vitória da concepção pacifista do mundo", escreve Hitler em Mein Kampf, "deve devotar-se , por todos os meios, à conquista do mundo pelos alemães... O ideal pacifista e humanitário provavelmente será excelente quando o homem superior a todos os outros houver primeiramente conquistado e subjugado o mundo de forma a se tornar seu único senhor"[8].

A política do Japão, como o delegado da China ressaltou numa Assembléia da Liga das Nações, era de estabelecer uma *pax niponica* no Extremo Oriente[9]. O inglês ou o americano têm o direito de resistir a tais ambições. Mas eles não podem resistir a elas nos termos universais que as tornam atraentes ao alemão ou ao japonês. A concepção de uma *pax germanica* ou de uma *pax niponica* ou seja de uma ordem mundial dominada por Alemanha ou Japão, não foi *a priori* mais absurda ou presunçosa do que a concepção de uma *pax britannica* no reinado de Elisabeth, ou de uma *pax americana* na época de Washington e Madison. A única razão por que seria absurdo para Nicarágua ou Lituânia aspirarem a liderança mundial é a de que, segundo qualquer prognóstico razoável, estes países jamais serão suficientemente fortes para terem a mais leve esperança de realizar tal ambição. Tentar ignorar o poder como um fator decisivo em qualquer situação política é puramente utópico. Certamente não é menos utópico imaginar uma ordem internacional construída por uma coalizão de Estados, cada qual se empenhando em defender e postular seus interesses próprios. A nova ordem internacional só pode ser construída a partir de uma unidade de poder suficientemente coerente e forte para manter sua ascendência, sem ser

---

[8] Hitler, *Mein Kampf*, pág. 315.
[9] *League of Nations, Eighteenth Assembly*, pág. 49.

compelida a assumir partidos nas rivalidades das unidades menores. Quaisquer que sejam as questões morais envolvidas, existe a questão do poder que não pode ser expresso em termos de moral.

A Moral na Nova Ordem Internacional

Se é, contudo, utópico ignorar o elemento poder, é uma forma irreal de realismo o que ignora o elemento moral em qualquer ordem mundial. Assim como dentro do estado todo governo, embora necessite do poder como base de sua autoridade, também precisa da base moral do consentimento dos governados. Uma ordem internacional não pode se basear apenas no poder, pela simples razão de que a humanidade, a longo prazo, sempre se revoltará contra o poder puro. Qualquer ordem internacional pressupõe uma dose substancial de consentimento geral. Não obstante, nos condenaremos ao desapontamento se exagerarmos o papel que a moral deve desempenhar. O inevitável dualismo da política sempre manterá considerações de moral ligadas a considerações de poder. Jamais atingiremos uma ordem política em que as queixas do fraco e da minoria recebam a mesma atenção pronta do que as queixas do forte e da maioria. O poder tem grande capacidade para criar a moral conveniente para si, e a coerção é uma fonte frutífera de consentimento. Mas após terem sido feitas todas essas reservas, permanece verdade que uma nova ordem e uma nova harmonia internacionais só podem ser construídas tendo por base uma ascendência geralmente aceita como tolerante e não-opressiva ou, pelo menos, como preferível a qualquer alternativa praticável. Criar essas condições é a tarefa moral da potência ou potências preponderantes. O argumento moral mais eficaz que poderia ser usado em favor de uma hegemonia mundial britânica ou americana, mais do que uma hegemonia alemã ou japonesa, era o de que a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, aproveitando uma longa tradição e algumas li-

ções duras do passado, no total aprenderam, com maior sucesso do que Alemanha e Japão, a importância capital de sua tarefa. A crença na existência do desejo de buscar o consentimento dos governados, por outros métodos que não os da coerção, de fato desempenhou um papel maior na administração britânica e americana de territórios dominados do que na alemã ou japonesa. A crença na utilidade da conciliação, mesmo ao lidar com aqueles contra quem teria sido mais fácil usar a força, desempenhou, no passado, um papel maior na política externa britânica e americana do que na alemã ou japonesa. Que qualquer superioridade moral que isto possa significar seja primordialmente produto de um longo e seguro gozo de poder superior não altera o fato, embora esta consideração possa bem afetar o apelo do argumento para alemães e japoneses, e expor os britânicos e americanos à acusação de farisaísmo quando estes o invocarem.

É, contudo, desprovido de utilidade discutir estes problemas de poder e moral num cenário do século dezenove, como se algum afortunado giro da roda do tempo pudesse restaurar as antigas condições e permitir a reconstituição da ordem internacional segundo algo como as antigas linhas. A real crise internacional do mundo moderno é o colapso final e irrevogável das condições que tornaram possível a ordem do século dezenove. A antiga ordem não pode ser restaurada, e uma drástica mudança de perspectiva é inevitável. Os que buscam a conciliação internacional podem estudar, com vantagem, as condições que tornaram, até certo ponto, bem-sucedido o processo de conciliação entre as classes sociais. As condições essenciais deste processo foram as de que a realidade do conflito fosse reconhecida francamente, e não posta de lado como uma ilusão das mentes de agitadores perversos; que a hipótese fácil de uma harmonia natural de interesses, que uma quantidade módica de boa vontade e bom senso seria suficiente para manter, fosse relegada ao esquecimento; que o que era moralmente desejável não fosse identificado com o que era economicamente vantajoso; e que os

interesses econômicos fossem, se necessário, sacrificados para resolver o conflito pela mitigação das desigualdades. Nenhuma dessas condições foi ainda realizada na comunidade internacional. Estadistas britânicos e americanos ainda falam normalmente como se houvesse uma harmonia natural de interesses, entre as nações do mundo, que requer apenas boa vontade e bom senso para sua manutenção, e que está sendo deliberadamente perturbada por ditadores perversos. Economistas britânicos e americanos ainda presumem normalmente que o que é economicamente bom para Grã-Bretanha e Estados Unidos é economicamente bom para os demais países, e portanto moralmente desejável. Poucas pessoas ainda estão dispostas a reconhecer que o conflito entre as nações, como o conflito entre as classes, não pode ser resolvido sem sacrifícios reais, envolvendo, com toda a probabilidade, uma substancial redução do consumo dos grupos privilegiados e dos países privilegiados. Pode haver outros obstáculos ao estabelecimento de uma nova ordem internacional. Mas o fracasso em reconhecer o caráter fundamental do conflito, e a natureza radical das medidas necessárias à sua solução, é certamente um deles.

Por fim, a melhor esperança de progresso para a conciliação internacional parece se localizar ao longo do caminho da reconstrução econômica. Na comunidade nacional, a necessidade nos levou longe e nos abandonamos à vantagem econômica como norma do que é desejável. Em praticamente todos os países (e não menos nos Estados Unidos), tem sido feitos grandes investimentos de capitais nos últimos anos, não pelo objetivo econômico de auferir lucros, mas pelo objetivo social de criar empregos. Por algum tempo o preconceito dos economistas ortodoxos contra essa política foi suficientemente forte para restringi-la a meias-medidas. Na Rússia Soviética, tal preconceito não existia desde o princípio. Nos outros estados totalitários, ele rapidamente desapareceu. Mas noutras partes o rearmamento e a guerra proporcionaram a primeira cura substancial para o

desemprego. A lição não será esquecida. A repetição da crise de 1930-33 não será tolerada em parte alguma, pela simples razão de que os trabalhadores aprenderam que o desemprego pode ser curado por um gigantesco programa, economicamente não-remunerativo, de gastos em armamentos e esses gastos seriam igualmente eficazes, do ponto de vista do emprego, se fossem dedicados a outros objetivos economicamente não-remunerativos, como a construção de moradias gratuitas, carros gratuitos ou roupas gratuitas. Enquanto isso, estaremos nos movendo rapidamente, em toda parte, para a abolição ou restrição dos lucros industriais. Nos países totalitários isto tem sido hoje virtualmente conseguido. Na Grã-Bretanha, há muito se presume que ganhar mais do que uma taxa limitada de lucro em serviços públicos essenciais é imoral. Este pressuposto hoje se estende à indústria de armamentos. Sua extensão a outras indústrias é apenas uma questão de tempo, e será acelerada por qualquer crise. A crise rearmamentista de 1939, mesmo se houvesse passado sem guerra, teria produzido, em toda parte, mudanças na estrutura social e industrial menos revolucionárias apenas do que as produzidas pela própria guerra. E a essência desta revolução é o abandono da vantagem econômica como norma de política. O emprego se tomou mais importante do que o lucro, a estabilidade social mais do que o aumento do consumo e a distribuição eqüitativa da renda mais do que a produção máxima.

Internacionalmente, esta revolução complica alguns problemas e pode ajudar a resolver outros. Na medida em que o poder dominar totalmente as relações internacionais, a subordinação de qualquer outra vantagem às necessidades militares intensifica a crise, e dá uma visão prévia do caráter totalitário da própria guerra. Mas uma vez que a questão do poder esteja resolvida, e a moral reassume seu papel, a situação não é de desesperança. Tanto internacionalmente quanto nacionalmente, não podemos retornar ao mundo pré-1939 tanto quanto não podemos retornar ao mundo do pré-guerra de 1919. A aceitação franca da subor-

dinação da vantagem econômica aos fins sociais, e o reconhecimento de que o que é economicamente bom nem sempre é moralmente bom, devem ser estendidos da esfera nacional à internacional. A crescente eliminação da força motriz do lucro da economia nacional facilitaria, de qualquer forma, sua eliminação parcial da política externa. Após 1918, tanto o governo britânico quanto o americano concederam a certos países exauridos "créditos de assistência", dos quais não se esperava seriamente nenhum retorno econômico. Empréstimos externos com o objetivo de estimular a produção de mercadorias para exportação têm sido um aspecto comum da política do pós-guerra em muitos países. Posteriores extensões desta política foram ditadas principalmente por considerações militares. Mas se a crise de poder pode ser vencida, não há razão para que não possa ser estendida para outros propósitos. Quanto mais subsidiarmos indústrias improdutivas por motivos políticos, mais o emprego racional suplantará o lucro máximo como um objetivo da política econômica; quanto mais reconhecermos a necessidade de sacrificarmos as vantagens econômicas aos fins sociais, menos difícil parecerá a conscientização de que estes fins sociais não se podem limitar por uma fronteira nacional, e que a política britânica possa ter de levar em conta o bem-estar de Lille, Düsseldorf ou Lodz, tanto quanto o bem-estar de Oldham ou Jarrow. O alargamento de nossa visão da política nacional deve ajudar a alargar nossa, visão da política internacional e, como foi dito num capitulo anterior[10], não é de forma alguma certo que uma alusão direta ao motivo do sacrifício falharia sempre.

Isto, também, é uma utopia. Mas se coloca mais diretamente na linha da evolução recente do que as visões de uma federação mundial, ou do que os projetos de uma Liga das Nações mais perfeita. Estas elegantes superestruturas devem ainda esperar até que algum progresso tenha sido feito na escavação das fundações.

[10] Ver capítulo 9.

ÍNDICE REMISSIVO